TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO
SECRETARIA-GERAL DAS SESSÕES

ATA Nº 12, DE 14 DE ABRIL DE 2004

- SESSÃO ORDINÁRIA -

PLENÁRIO

APROVADA EM 19 DE ABRIL DE 2004
PUBLICADA EM 29 DE ABRIL DE 2004

ACÓRDÃOS DE NºS 416 a 439

ATA Nº 12, DE 14 DE ABRIL DE 2004
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidência do Ministro Valmir Campelo
Repr. do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado
Secretário-Geral das Sessões: Dr. Ricardo de Mello Araújo
Secretária do Plenário: Dra. Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos

Com a presença dos Ministros Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, dos Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (convocado em virtude da aposentadoria do Ministro Iram Saraiva) e Augusto Sherman Cavalcanti (convocado para substituir o Ministro Benjamin Zymler), e do Auditor Marcos Bemquerer Costa, bem como do Representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, Procurador-Geral, o Presidente, Ministro Valmir Campelo, invocando a proteção de Deus, declarou aberta a Sessão Ordinária do Plenário, às quatorze horas e trinta minutos, havendo registrado a ausência do Ministro Benjamin Zymler por motivo de férias (Regimento Interno, artigos 92 a 95, 99, 133, incisos I a V, e 28, incisos I e VI, e 55, incisos I, **b** e III).

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 11, da Sessão Ordinária realizada em 7 de abril corrente, cujas cópias autenticadas haviam sido previamente distribuídas aos Ministros e ao Representante do Ministério Público (Regimento Interno, artigo 101).

COMUNICAÇÕES DA PRESIDÊNCIA

O Presidente, Ministro Valmir Campelo, fez em Plenário as seguintes comunicações:

1ª) VISITA DE ESTUDANTES DA 3ª SÉRIE DO COLÉGIO INEI **(20 alunos)**

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Registro a presença neste Plenário de 20 crianças da 3ª série do Colégio INEI, acompanhados da Professora Marise Gomes.
A seguir, os alunos visitarão as instalações da Biblioteca Ruben Rosa, onde assistirão a uma palestra sobre a estrutura e o funcionamento do TCU, especialmente desenvolvida para crianças desta faixa etária.
A visita faz parte do projeto Diálogo Público, é coordenada pelo Instituto Serzedello Corrêa e conta com o apoio da Assessoria de Cerimonial e Relações Institucionais deste Tribunal."

2ª) HOMOLOGAÇÃO DE ATO BAIXADO *AD REFERENDUM* DO PLENÁRIO

"Senhores Ministros,
Senhor Procurador-Geral,
Submeto à homologação de Vossas Excelências o Despacho emitido ontem por esta Presidência, mediante o qual, ao acolher manifestação do Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, autorizei, *ad referendum* do Plenário, conceder à Comissão de Defesa do Consumidor da Câmara dos Deputados cópia dos contratos comerciais (constantes do processo nº TC-007.291/2003-2), firmados entre a BR Distribuidora e a Empresa Gasol."
Não havendo manifestação em contrário, declaro homologado o referido despacho.

3ª) PLANO DE FISCALIZAÇÃO

"Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Com o objetivo de manter esta Casa ciente da execução do Plano de Fiscalização do 1º Semestre deste ano, comunico a Vossas Excelências que, consoante dados dos Sistemas Fiscalis e Sinergia, tiveram início, no período de 5 a 7/4/2004, 28 fiscalizações, conforme quadro que passo às mãos dos Nobres Pares.

Desses trabalhos, destacam-se:

a) 19 levantamentos de obras do Fiscobras;

b) 4 das 7 auditorias de natureza operacional que compõem Fiscalização de Orientação Centralizada – FOC, em unidades do IBAMA, visando verificar a implementação de medidas de proteção florestal e seu reflexo no desenvolvimento sustentável; e

c) auditoria na ANVISA e nas Secretarias de Saúde dos Estados e Distrito Federal para verificar a regularidade dos repasses e a correta aplicação dos recursos federais."

4ª) PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD

"Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Comunico a Vossas Excelências que ontem recebi o Embaixador Carlos Lopes, Representante Residente do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD no Brasil, para a exposição das novas linhas de atuação daquele Organismo no País.

O encontro contou com a presença dos Senhores Ministros Adylson Motta, Marcos Vinicios Vilaça, Walton Alencar Rodrigues, Ubiratan Aguiar, dos Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa e do Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado, ocasião em que destaquei a contribuição do PNUD para a implantação do Projeto de Apoio à Modernização do TCU, os principais processos de contratação concluídos e em andamento, bem como os valores a eles associados.

O Representante Residente após discorrer sobre o surgimento do Organismo em 1951, teceu considerações acerca dos serviços propiciados pelo referido Programa em prol do desenvolvimento, assim como de seus atuais objetivos. Destacou também que, em razão das mudanças ocorridas no cenário internacional, notadamente nas formas de financiamento de projetos de cooperação técnica, como decorrência do surgimento de novas fontes de doações, o PNUD teve que se adequar modificando sua forma de atuação no Brasil e no exterior.

Na oportunidade, expressou ainda, o compromisso de direcionar a atuação desse Organismo no sentido de contribuir para o desenvolvimento humano sustentável, segundo os princípios básicos que atualmente regem a cooperação técnica internacional, promovendo ações nas áreas de desenvolvimento, inclusão social e redução da pobreza, da modernização de infra-estruturas sócio-econômicas, da sustentabilidade do meio ambiente, governabilidade e estabelecimento de um estado moderno e eficiente, e aprimoramento da gestão pública."

POSSE DO PRESIDENTE E DO VICE-PRESIDENTE DO TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO

- Comunicação do Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha

"Senhor Presidente,

Senhores Ministros,

Senhor Procurador-Geral,

Senhor Secretário-Geral das Sessões

Tenho o prazer de registrar nos anais desta Casa de Contas a posse do novo presidente do Tribunal do Superior do Trabalho, Ministro Vantuil Abdala, bem como do Vice-Presidente Reinaldo Leal e do Corregedor Reider Nogueira de Brito.

A mesa diretora dos trabalhos, presidida pelo Ministro Francisco Fausto, era composta dos presidentes de todos os tribunais superiores da República, estando o T.C.U. representado pelo presidente Valmir Campelo e o Ministro Berzoini representando o Sr. Presidente da República.

Brasileiros de todos os quadrantes do território nacional se faziam presentes para homenagear os ínclitos magistrados da corte laboral em seu dia de glória e de triunfo: o Presidente Francisco Fausto pela missão cumprida, os três novos dirigentes pela ingente tarefa que os espera.

De Muzambinho, cidade natal do presidente empossando, localizada no sul de Minas e vizinha de Areado, vieram seus familiares e amigos e principalmente D. Maria do Rosário, genitora do empossando presidente.

Autoridades de todos os níveis hierárquicos ali se encontravam presentes, dos quais destaco os Ministros do Supremo Tribunal Federal, Ayres de Brito e Marco Aurélio Mendes, o Procurador-Geral do Tribunal de Contas da União, vários ministros de estado, advogados e vários colegas da turma de bacharéis de 1964 a 1968 da Casa de Afonso Pena, onde se graduou o Presidente Vantuil Abdala.

Iniciada a sessão, o Presidente que encerrava o seu mandato fez brevíssima alusão ao caráter social da corte laboral, salientando a posição firme e destemida por ela adotada em defesa da justiça do trabalho.

Falou em nome da Corte o Ministro José Luciano Castilho que evocou a contributiva e proativa atuação dos dirigentes da Corte, dos que saíram e dos que entravam.

Teceu loas merecidas à bravura e destemor do magistrado Fausto, entre citações belíssimas de Neruda, Unamuno e Tiradentes.

Lembrou o tino administrativo do presidente retirante e sua iniciativa de diálogo permanente com as lideranças sindicais.

Do magistrado Ronaldo Leal evocou a coragem amazônida e de Rider Nogueira de Brito as virtudes de sulista, ambos exemplos de magistrados dignos e experientes.

Do presidente entrante Vantuil Abdala elogiou a dupla origem: mineiro, no nascimento e procedimento, e paulista no exercício magistral.

Com estilo agradável e direto exaltou as virtudes humanas, sociais e cívicas do mineiro das várias regiões geográficas.

Enfatizou ser o homem e a pessoa humana a razão de ser de todo o direito.

Por último, **last but not least**, referiu-se à presença da esposa Lila na vida do casal e à genitora, D. Maria do Rosário, presente à sessão.

Falou em seguida o Ministro Berzoini, lendo a fala presidencial do Presidente Luís Inácio Lula da Silva.

A Procuradora-Geral junto ao TST, Sandra Simon, exaltou o Simpósio Internacional sobre Direitos Humanos realizada pela Presidência do TST e exaltou a luta desenvolvida pela Corte, capitaneada por Francisco Fausto, contra o trabalho escravo.

O advogado Cássio Mesquita de Barros falou em nome da O.A.B., também representada pelo insígne vice-battonier Aristóteles Atheniense de Minas Gerais.

Com brilhantismo e analiticamente mostrou as duas faces da justiça: a militante, representada por milhares de advogados e a imperante, exercida pela magistratura e pela jurisprudência.

Relembrou o terrorismo, o desemprego e chamou a Tiradentes *"herói enlouquecido de esperança de fazer um Brasil melhor"*, loucura de que todos devemos padecer.

Finalmente, falou o presidente do órgão maior da justiça laboral. Relembrou os seus dias de infância em Muzambinho, onde pode haurir do Sr. Abdala e Srª Maria do Rosário os traços da personalidade que o ornaram durante toda a vida. Na sua modéstia disse jamais ter pensado em viver um momento tão emocionante de sua vida que ele julgava ir terminar em um Tribunal Regional do Trabalho...

Fez comovida homenagem a seu professor de Introdução à Ciência do Direito, o professor e senador Edgar da Mota Machado, pelo fato de haver perdido seu filho José Carlos Mota Machado nos anos de chumbo da Revolução de 1964.

Citou a famigerada frase tão difundida pelo poder econômico: *"vamos fazer o bolo crescer para depois dividir"*. Com isso já são passados 40 anos e a sociedade ainda não assistiu ao espetáculo. A demora já preocupa a todos.

Relembrou os tempos difíceis dos anos 70 e 80 para a Justiça do Trabalho logo após a revolução, em área tão agitada como o ABC de São Paulo, onde o seu TRT tinha jurisdição.

Sobre a jurisprudência vinculante e o Direito Sumular, afirmou: *"em algum momento é necessária a uniformização da decisão judicial"*.

Em seguida, passou a expor sumariamente sua plataforma: criação de varas itinerantes; uniformização do sistema de informática; protocolo expresso; aperfeiçoamento da execução e condenação fiscais, que já rendem mais de um bilhão de reais à Previdência Social e ao Erário Federal; cálculos informatizados; o emprego de recursos para capacitação; o propósito de por um fim às dificuldades do processo de execução derrubando o adágio depreciativo *"ganha mas não leva"*; aperfeiçoamento dos precatórios; reforma da representação sindical; a luta pelo desenvolvimento econômico por meio das decisões judiciais.

Sobre a flexibilização da legislação, lembrou a decepcionante experiência nos países como Espanha, Chile, Uruguai, Colômbia, Argentina, citando o grande jurista George Ripert, profligou a jornada de 44 horas, as cooperativas de serviços e a terceirização.

O ilustre ministro mineiro ainda se referiu à necessidade de uma reforma no legislativo, sobre medicina e segurança do trabalho e legislação contra a discriminação do idoso trabalhador.

E a certa altura afirmou: *"Há muita coisa ainda a ser feita em prol do trabalhador antes de reduzir os seus direitos"*.

Declarou-se favorável ao poder normativo da Corte Laboral.

Em tema de controle externo, preferiu referir-se ao moleiro de Sans-Souci que respondeu corajosamente ao monarca que acreditava na existência de juizes em Berlim!

Profligou a demora e a lentidão do processo judicial como o grande mal do judiciário.

Parafraseando Cícero, perguntou à assembléia: **Quousque tandem, abutere Catilina patientia nostra?**

Aplaudido de pé, deu por terminada a sessão.

Senhor Presidente,

Solicito que cópia da presente comunicação seja enviada às seguintes autoridades: aos três ministros empossandos; ao Ministro Francisco Fausto; aos Ministros José Luciano Castilho e Carlos Alberto, do TST; à Srªs D. Maria do Rosário e D. Lila Abdala, mãe e esposa do Presidente empossado; ao advogado Cássio Mesquita; à Procuradora-Geral do TST, Drª Sandra Simon; e ao Dr. Aristóteles Atheniense; ao Ministro do S.T.J., Carlos Ayres de Brito; ao Presidente do T.R.T. de Minas Gerais; ao Ministro Ricardo Berzoini e ao Ministro Aldo Rabelo.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com os artigos 1º, 13 a 17 e 29 da Resolução nº 064/96, o Presidente, Ministro Valmir Campelo, realizou, nesta data, sorteio eletrônico dos seguintes processos:

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DO PLENÁRIO

Processo: TC-008.072/2002-2
Interessado
Motivo do Sorteio: Unidade extinta - Art. 7, par. 4, da Resolução 64/96
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Ministro Adylson Motta

Processo: TC-006.880/2002-9
Interessado: SECEX-SC/Secretaria de Controle Externo - SC

Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame

Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo: TC-004.824/2001-2
Interessado: Congresso Nacional, Academia Nacional de Polícia
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: LUJ 07

Processo: TC-011.173/2003-5
Interessado: Congresso Nacional
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer Costa

Processo: TC-004.777/1999-9
Interessado: Prefeitura Municipal de Lima Duarte, MG
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

Processo: TC-000.769/2004-5
Interessado: Caixa Econômica Federal
Motivo do Sorteio: Impedimento - Arts. 111 e 151, Inciso II do R.I.
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro Ubiratan Aguiar

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 1ª CÂMARA

Processo: TC-007.646/1997-6
Interessado: Tribunal Regional Federal da Segunda Região
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Outros assuntos
Relator Sorteado: Auditor Augusto Sherman Cavalcanti

Processo: TC-009.758/2002-6
Interessado: Fundo de Investimento Setorial - FISET - Reflorestamento
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Humberto Guimarães Souto

Processo: TC-700.322/1996-5
Interessado: Conselho Regional de Representantes Comerciais-SP
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: LUJ 07

Processo: TC-002.375/2002-3
Interessado: Serviço Social do Comércio – Administração Regional no Estado do Paraná
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Auditor Marcos Bemquerer Costa

Processo: TC-017.513/2000-1
Interessado: Prefeitura Municipal de Araguaína - TO

Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: TC, PC, TCE
Relator Sorteado: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

Processo: TC-011.516/2003-0
Interessado: Comercializadora Brasileira de Energia Emergencial
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Walton Alencar Rodrigues

SORTEIO DE PROCESSOS AOS MINISTROS INTEGRANTES DA 2ª CÂMARA

Processo: TC-012.192/2000-0
Interessado: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – INFRAERO
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Adylson Motta

Processo: TC-015.344/2003-2
Interessado
Motivo do Sorteio: Pedido de Reexame (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Benjamin Zymler

Processo: TC-014.883/2001-7
Interessado: Caixa Econômica Federal – CEF
Motivo do Sorteio: Recurso de Reconsideração (Acórdão)
Classificação: Recurso e pedido de reexame
Relator Sorteado: Ministro Ubiratan Aguiar

PROCESSO CONSTANTE DE RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou a Relação de Processo organizada pelo Relator, Ministro-Sustituto Lincoln Magalhães da Rocha e proferiu o Acórdão nº 416, que se insere no Anexo I desta Ata (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Passou-se, em seguida, à apreciação dos processos incluídos na Pauta de nº 12, organizada em 6 de abril corrente, havendo o Tribunal Pleno aprovado os Acórdãos de nºs 417 a 437, que se inserem no Anexo II desta Ata, acompanhados dos correspondentes Relatório, Votos, Proposta de Deliberação e Declarações de Voto, bem como de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126):

a) Proc. nº 012.278/2003-1, relatado pelo Ministro Marcos Vinicios Vilaça;

b) Procs. nºs 001.624/2000-0, 003.584/2001-0, 013.450/2003-6 e 017.231/2003-8, relatados pelo Ministro Humberto Guimarães Souto;

c) Procs. nºs 005.896/1999-1 (com o Apenso nº 005.896/1999-1), 009.402/2002-4 e 002.028/2004-3, relatados pelo Ministro Adylson Motta;

d) Procs. nºs 007.853/2002-6 e 019.585/2003-4, relatados pelo Ministro Walton Alencar Rodrigues;

e) Procs. nºs 003.647/2003-8, 009.813/2003-8 e 012.789/2003-2, relatados pelo Ministro Guilherme Palmeira;

f) Procs. nºs 014.048/2002-2 e 020.405/2003-0, relatados pelo Ministro Ubiratan Aguiar;

g) Proc. nº 001.058/1996-7, relatado pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha;

h) Procs. nºs 001.102/2001-3, 004.467/2002-6, 019.027/2003-3 e 003.302/2004-8, relatados pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti; e

i) Proc. nº 014.187/2002-6, relatado pelo Auditor Marcos Bemquerer Costa.

SUSTENTAÇÃO ORAL

Quando da apreciação do processo nº 007.853/2002-6, referente aos Pedidos de Reexame, interpostos, respectivamente, pelo Juiz Saulo Emídio dos Santos, do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região, e pelo servidor Ismael Gomes Marçal, contra o Acórdão nº 285/2003-Plenário, de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Dr. Ismael Gomes Marçal, apresentou sustentação oral em seu próprio nome e em nome de Saulo Emídio dos Santos.

O representante do Ministério Público, Dr. Lucas Rocha Furtado, manifestou-se, oralmente no referido processo retificando seu parecer para concordar integralmente com o Relator.

PEDIDOS DE VISTA

Diante de pedido de vista formulado pelo Ministro Marcos Vinicios Vilaça (art. 112 do Regimento Interno), foi adiada a discussão e votação do processo nº 018.725/2002-4, antes de haver o Relator, Auditor Marcos Bemquerer Costa, lido seu Relatório, sua Proposta de Decisão e Minuta de Acórdão.

Diante de pedido de vista formulado pelo Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha (art. 112 do Regimento Interno), foi adiada a discussão e votação do processo nº 006.379/2003-9, antes de haver o Relator, Ministro Ubiratan Aguiar, lido seu Relatório, Voto e Minuta de Acórdão.

PROCESSO TC-012.278/2003-1

Na oportunidade da votação e apreciação do processo nº 012.278/2003-1, o Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado e o Presidente, Ministro Valmir Campelo, manifestaram-se nos seguintes termos:

- Fala do Procurador-Geral, Dr. Lucas Rocha Furtado

"Senhor Presidente,

Vossa Excelência, no início da Sessão de hoje, fez comunicação em que relatou a realização de encontro entre representantes do TCU e o Senhor Embaixador da ONU no Brasil, ocorrido na data de ontem.

Em outra ocasião, estive com Sua Excelência, o Embaixador, e ele disse que o acordo com o Brasil, ou seja TCU- NAO/Reino Unido, que foi feito sob os auspícios do PNUD, foi um dos projetos de maior sucesso na América Latina do PNUD. Entendo que a prova de que essas palavras do Embaixador são verdadeiras é comprovada em processos dessa natureza, como apresentado pelo Ministro Marcos Vilaça, que bem demonstra que isso é a realidade. O TCU, desde então, deu um salto qualitativo muito importante e isso, se ouvido pelo Poder Executivo, se adotadas as medidas recomendadas pelo TCU, realmente importaria em melhoria significativa para a população brasileira.

Peço a palavra apenas para louvar a qualidade do trabalho técnico realizado pelas Unidades, pelo Gabinete e, em especial, pelo Ministro Marcos Vilaça."

- Fala do Presidente, Ministro Valmir Campelo

"A Presidência também quer se associar, Ministro Marcos Vilaça, com o brilhante relatório, voto e a proposta de acórdão a que Vossa Excelência ora submete a este Plenário.

Essa é mais uma grande colaboração que o Tribunal de Contas da União dá ao Governo Federal, em especial ao Ministério das Cidades, ajudando na concretização do Programa daquele Ministério.

São apresentadas, neste momento, várias orientações, determinações, recomendações, que poderão, e muito, ser de grande valia para o Ministério das Cidades.

Parabenizo Vossa Excelência pela maneira clara, lúcida, com que Vossa Excelência se manifesta e encaminha o acórdão à apreciação dos seus Pares.

É louvável o trabalho da equipe técnica e, particularmente, o trabalho presidido por Vossa Excelência."

PROCESSO TC-017.231/2003-8

Na oportunidade da votação e apreciação do processo nº 017.231/2003-8, o Presidente, Ministro Valmir Campelo, manifestou-se nos seguintes termos:

Senhor Relator, Ministro Humberto Guimarães Souto,

Gostaria de parabenizar Vossa Excelência pelo brilhante trabalho que traz a este Plenário.

Essa auditoria é fruto de Decisão acontecida em 2003, quando o Plenário entendeu por bem a realização de auditoria operacional.

Vossa Excelência presidiu o processo de forma brilhante.

A auditoria tem como objetivo identificar, principalmente, as ações governamentais eficazes no sentido de apoiar as iniciativas que promovam o desenvolvimento da região amazônica de forma sustentável.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

A requerimento dos respectivos Relatores, foram excluídos da Pauta nº 12/2003 citada, nos termos do artigo 142 do Regimento Interno, os seguintes processos:

a) nº 009.371/2003-4 (Ministro Humberto Guimarães Souto); e

b) nº 013.664/2003-2 (Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti)

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Fazem parte desta Ata, em seu Anexo III, ante o disposto no parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno, os Acórdãos nºs 438 e 439, acompanhados dos correspondentes Relatórios e Votos em que se fundamentaram, adotados nos processos nºs 018.621/2003-1 e 021.909/2003-1, respectivamente, relatados na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data.

ENCERRAMENTO

O Presidente, Ministro Valmir Campelo, ao convocar Sessão Extraordinária de Caráter Reservado para ser realizada a seguir, deu por encerrada às dezesseis horas e trinta minutos a Sessão Ordinária, e, para constar, eu, Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos, Secretária do Plenário, lavrei e subscrevi a presente Ata, que, depois de aprovada, será assinada pelo Presidente do Tribunal.

ELENIR TEODORO GONÇALVES DOS SANTOS
Secretária do Plenário

Aprovada em 19 de abril de 2004.

VALMIR CAMPELO
Presidente

ANEXO I DA ATA Nº 12, DE 14 DE ABRIL DE 2004
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSO CONSTANTE DE RELAÇÃO

Relação de Processo organizada pelo Relator, Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha e aprovada pelo Tribunal Pleno, bem como o Acórdão nº 416 (Regimento Interno, artigos 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143).

RESUMO DOS PROCESSOS RELACIONADOS

Relação nº 218/2004

Data da Sessão: 14 de abril de 2004 (Plenário)

Relator: Ministro-Substituto LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA

ACOMPANHAMENTO 01

TOTAL 01

RELAÇÃO Nº 218/2004
Gabinete do Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha
(Gab. Pres. Portaria nº 191, de 25/08/2003)

Relação de processos submetidos ao Plenário, para votação na forma do Regimento Interno, arts. 93, 94, 95, inciso V, 105 e 143.

Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha

ACOMPANHAMENTO

ACÓRDÃO 416/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 005.863/1998-8 (Anexo: TC 000.729/1999-0)
2. Grupo: I - Classe de Assunto: VII - Acompanhamento
3. Interessado: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES
4. Entidade: Rede Ferroviária Federal (RFFSA) - Malha Paulista
5. Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Desestatização - SEFID
8. Advogado constituído nos autos: não atuou
9. Acórdão:

Vistos e relacionados estes autos relativos ao processo de Acompanhamento de desestatização da Rede Ferroviária Federal (RFFSA) - Malha Paulista;

Considerando que compete a este Tribunal fiscalizar os processos de desestatização de empresas incluídas pelo Governo Federal no Programa Nacional de Desestatização, nos termos da IN/TCU nº 07, então em vigor;

Considerando o disposto no inciso VIII do art. 18 da Lei nº 9.491/97;

Considerando que os procedimentos relativos ao primeiro, segundo, terceiro, quarto e quinto estágios foram aprovados por este Tribunal (Decisões nºs 138/96 e 754/98 – Plenário);

Considerando que a Secretaria de Fiscalização de Desestatização propõe, em pareceres uniformes, a aprovação do sexto e último estágio, objeto dos presentes autos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no disposto na IN/TCU nº 07/94, revogada pela IN/TCU nº 27/98, em:

9.1. aprovar o sexto e último estágio definido na IN/TCU nº 07/94, referente ao processo de desestatização da Malha Paulista da Rede Ferroviária Federal S.A – RFFSA; e

9.2. determinar o arquivamento dos presentes autos.

Ata nº 12/2004 – Plenário
Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

VALMIR CAMPELO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

Fui Presente:

Dr. LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO II DA ATA Nº 12, DE 14 DE ABRIL DE 2004
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS INCLUÍDOS EM PAUTA

Relatórios, Votos, Proposta de Deliberação, Declarações de Voto emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos nºs 417 a 437, aprovados pelo Tribunal Pleno em 14 de abril de 2004, acompanhados de Pareceres em que se fundamentaram (Regimento Interno, artigos 15, 16, 95, inciso VI, 105 a 109, 133, incisos VI e VII, 141, §§ 1º a 6º e 8º, 67, inciso V e 126).

GRUPO II - CLASSE I - PLENÁRIO
TC-003.584/2001-0 (com 11 volumes)
Apensos: TC-004.582/2002-8 e TC-004.264/2003-1
Natureza: Embargos de Declaração
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes/DNIT
Embargante: CMC Brasil Engenharia e Construções S/A

Sumário: Fiscobras 2001. Embargos de declaração. Contradição no Acórdão 1.414/2003-P. Conhecimento. Ausência de contradição. Não-provimento. Notificação.

RELATÓRIO

Examina-se nesta fase processual os embargos de declaração opostos pela CMC Brasil Engenharia e Construções S/A contra o Acórdão nº 1.414/2003-Plenário, por meio do qual este Tribunal apreciou auditoria nas obras de adequação de trechos rodoviários no Corredor Araguaia-Tocantins BR-060/GO. Naquela oportunidade, a Corte determinou ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que:

"9.1.1 condicione junto à CMC Engenharia e Construções S/A a continuidade do Contrato PG-059/98 à formalização de termo aditivo, a ser encaminhado a este Tribunal por cópia no prazo de 30 (trinta) dias, estabelecendo:

9.1.1.1 a repactuação dos preços do contrato no que concerne a areia e brita, de forma a adequar seus preços unitários à realidade da obra, no que se refere ao fato de a empresa estar explorando jazidas desses insumos, em vez de estar, conforme contratado, adquirindo comercialmente;

9.1.1.2 o desconto, nas futuras medições, dos valores pagos a maior no Contrato PG-059/98, atualizados a partir de sua data-base, dando ciência a este Tribunal, para fins de verificação e futuros trabalhos de fiscalização;

9.1.2 – caso não aceita a repactuação definida no subitem anterior, adote as providências com vistas à anulação do Contrato PG-059/98, e à instauração da respectiva Tomada de Contas Especial, informando este Tribunal a respeito do assunto no mesmo prazo de 30 (tinta) dias;"

2.A embargante manifesta seu inconformismo por meio dos seguintes argumentos (fls. 1591/1610):

-o Acórdão é contraditório, pois se fundamenta em análise restrita aos preços de dois insumos – areia e brita – que compõem os preços unitários de determinados serviços, ao passo que o Voto dispõe que a apreciação do débito "deve ser feita de forma integrada, em todos os itens do orçamento";

-o valor dos principais insumos é superior ao contratado;

-alguns itens, notadamente os que possuem em sua composição cimento e insumos derivados de petróleo, sofreram aumentos maiores do que os índices de reajustamento do contrato, e não foram levados em consideração pelo Tribunal;

-as negociações para compra da brita não lograram sucesso, pois a pedreira indicada no Projeto encerrou suas atividades em 1998 e a outra pedreira existente na região não atende às especificações para a pavimentação da rodovia;

-por falta de opções, a embargante foi obrigada a investir na estruturação de uma pedreira, sendo obrigada a pagar 10% de **royalties** e arcar com despesas adicionais de transporte;

-está obrigada a manter toda a estrutura ociosa, em face das várias paralisações impostas pelo Governo ao longo de cinco anos de contrato;

-quanto à areia, a CMC recebe R$ 4,00/m³ de areia média e R$ 5,00/m³ de areia fina, enquanto no Sicro a areia está cotada a R$ 10,00/m³;

-a empresa nunca explorou areia.

É o relatório.

VOTO

A embargante requer a reforma do Acórdão para que se reconheça a inexistência do débito apontado no **decisum**. O que se pede, portanto, é que, pela via dos embargos de declaração, o julgado seja alterado, conferindo efeito modificativo ao recurso.

2.Não tenho qualquer dúvida acerca da possibilidade de alteração da decisão por meio de embargos de declaração. A jurisprudência desta Corte é pacífica nesse sentido (Decisão nº 397/1997-Plenário e Acórdãos nºs 64/2002-Plenário e 14/2003-1ª Câmara). Todavia, a possibilidade de modificação do Acórdão por meio dessa espécie recursal não afasta a necessidade da observância de seus pressupostos: existência de omissão, obscuridade ou contradição. Ou seja, o julgado pode ser modificado, mas somente para sanar omissão, obscuridade ou contradição.

3.Dos argumentos deduzidos pela embargante, somente o primeiro se refere a uma possível contradição no Acórdão nº 1.414/2003-Plenário. Os demais atacam, na verdade, os fundamentos do julgado. Assim, irei me deter apenas no primeiro argumento listado no Relatório que precede este Voto.

4.De acordo com a CMC, a contradição reside no fato de que o Tribunal determinou a repactuação dos preços de areia e brita constantes do contrato, ao passo que o Voto afirma que a avaliação de débito deve ser feita de forma global. Reproduzo o Voto no trecho em que a CMC aponta contradição com a decisão:

"16. Ademais, as análises foram feitas apenas em parte dos itens da obra. Já me pronunciei neste Plenário (Acórdão nº 424/2003-Plenário, TC-003.736/2003-1) acerca da validade da análise de custos feita em proposta comercial. Para que haja precisão na avaliação do débito, a apreciação deve ser feita de forma integrada, em todos os itens do orçamento. Esse entendimento, conjugado com o fato de que as propostas de todas as empresas ficaram abaixo do orçado, me leva a crer que os débitos apurados não refletem a realidade."

5.Não existe contradição entre a afirmação contida no Voto e a parte dispositiva do Acórdão.

6.O Voto, no trecho transcrito, apenas reproduz o entendimento predominante do Tribunal no sentido de que variações nos preços unitários não implicam necessariamente a existência de débito

se o preço global estiver de acordo com o orçamento do órgão. O débito surgiria somente quando da celebração de termo aditivo que suprima ou diminua o quantitativo de itens com preços reduzidos ou acrescente ou aumente quantitativos de itens com preços mais vantajosos para a contratada.

7.Mas a determinação proferida no Acórdão embargado não tem relação com esse entendimento. Não se afirmou que os insumos areia e brita têm preços unitários elevados. Não se tratou de avaliar se o preços cotados pela CMC estão de acordo com o orçamento ou com os praticados no mercado. Muito menos se apontou débito a partir de diferenças dessa natureza.

8.A situação é diferente. A determinação contida no Acórdão diz respeito ao fato de que o preço cotado na licitação referia-se a uma determinada forma de obtenção do insumo, enquanto na execução do contrato a embargante obtém o insumo de maneira distinta. Apesar de a proposta considerar areia e brita comerciais, a empreiteira está explorando jazida da região, o que sai mais barato. Assim, ela está produzindo brita e está sendo remunerada por brita comercial.

9.A embargante estaria com a razão se, por exemplo, o preço contratado da areia comercial estivesse acima do mercado e o Tribunal tivesse, apenas por essa razão, apontado débito, sem uma análise global dos preços de toda a obra.

10.Quanto a eventuais distorções nos preços contratados ou possíveis prejuízos decorrentes de paralisações da obra, não se está negando a possibilidade de a contratada obter ressarcimento de prejuízos ou mesmo reequilíbrio econômico-financeiro, se for o caso, junto ao DNIT.

11.Cumpre registrar que, após a inclusão do processo em pauta, deu entrada em meu Gabinete documento enviado pela CMC com informações adicionais a respeito das ocorrências analisadas neste processo. Os argumentos trazidos pela empresa não apontam obscuridade, omissão ou contradição na decisão recorrida. Investem, todos eles, contra os fundamentos do Acórdão nº 1.414/2003-Plenário. Sendo assim, abstenho-me de me pronunciar acerca das razões expostas pela embargante, na linha adotada neste Voto e em consonância com a jurisprudência desta Corte.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, 14 de abril de 2004.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 417/2004 - TCU - Plenário

1. Processo n.º TC – 003.584/2001-0 (c/ 11 volumes) Apensos: TC-004.582/2002-8 e TC-004.264/2003-1

2. Grupo II – Classe de Assunto I - Embargos de Declaração

3. Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes/DNIT

4. Embargante: CMC Brasil Engenharia e Construções S/A

5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

5.1 Relator da deliberação recorrida: Ministro Marcos Vinicios Vilaça

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: Secex/GO e Secob

8. Advogadas constituídas nos autos: Izabella Macedo Nunes, OAB/MG nº 77.158, e Alécia Paolucci Nogueira Bicalho Tostes, OAB/MG nº 60.929

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de embargos de declaração interpostos por CMC Brasil Engenharia e Construções S/A, contra o Acórdão nº 1.414/2003-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 32 e 34 da Lei nº 8.443/92, em:

9.1 - conhecer destes embargos de declaração para, no mérito, negar-lhes provimento; e

9.2 - notificar a embargante.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário
11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária
12. Especificação do quórum:
12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
Processo **TC 005.896/1999-1** (com 4 volumes)
Apensado: TC 005.642/1999-0 (com 2 volumes)
Natureza: Pedido de Reexame
Entidade: Fundação Nacional de Saúde – Funasa
Interessado: Etelvino do Carmo Saldanha (CPF 015.464.306-87)
Advogados constituídos nos autos: não há

Sumário: Pedido de Reexame. Decisão nº 399/2002 – TCU – Plenário. Pagamento indevido de diárias a servidor exercendo atividades de caráter permanente. Não retenção de imposto de renda na fonte em razão de irregularidades na alimentação do sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape. Conhecimento. Razões insuficientes para descaracterizar as circunstâncias que autorizaram a determinação de ressarcimento. Não provimento. Ciência ao interessado.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a bem-lançada instrução de fls. 12/16 (vol. 03), **verbis**:

"Trata-se de Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Etelvino do Carmo Saldanha, servidor aposentado da Funasa, contra a Decisão nº 399/2002, Plenário, constante da Ata nº 12/2002, em Sessão de 17/04/2002 (fl. 176, vol. 1), cujo teor reproduzimos a seguir.
O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 208 e seu § 1º do Regimento Interno desta Corte, DECIDE:
8.1. conhecer da denúncia, com fundamento no art. 53 da Lei 8.443/92 c/c o art. 213 do RI/TCU e considerá-la procedente;
8.2. determinar à Fundação Nacional de Saúde que:
8.2.1. providencie o ressarcimento, consoante a Súmula 235 do TCU e, na forma do art. 46 da Lei 8.112/90, com a alteração introduzida pela Lei 9.527/98, das diárias indevidamente recebidas pelos servidores Antônio José Guedes de Souza, Emmanoel de Sousa Patrício e Etelvino do Carmo Saldanha, em desacordo com o art. 58 e seus parágrafos da Lei 8.112/90, por estarem exercendo suas atividades de forma permanente, podendo ser efetuada a compensação do débito apurado com os créditos decorrentes da indenização da ajuda de custo prevista no art. 53 da Lei 8.112/90;

8.2.2. informe, nas próximas contas, o resultado da sindicância instaurada para apurar a responsabilidade de pessoas habilitadas a procederem à atualização no Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – Siape e do servidor Etelvino do Carmo Saldanha, beneficiado com a não-retenção do imposto de renda, bem como as medidas adotadas objetivando o desconto das parcelas de forma retroativa;

8.2.3. informe, também, o resultado/situação da sindicância objeto do Memo 51/GAB/DA/Funasa, de 2.3.00, e de todas as Tomadas de Contas Especiais instauradas em decorrência dos fatos apurados pela sua Auditoria Interna em fiscalizações realizadas em 1997 (escopo: jan/96 a mai/97) e em 1998 (escopo: abr/97 e jul/98) na Coordenação Regional do Estado do Amazonas;

8.3. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno do Ministério da Fazenda que verifique, nas próximas contas da Fundação Nacional de Saúde, o cumprimento das determinações exaradas pelo TCU;

8.4. dar conhecimento ao denunciante e à Secretaria da Receita Federal,para a adoção das medidas que julgar convenientes;

8.5. retirar a chancela de sigilo aposta aos autos, ressalvado o sigilo sobre a identidade do denunciante; e

8.6. arquivar o presente processo.

2.Irresignado com o *decisum*, o recorrente interpôs Pedido de Reexame (fls. 01/04, vol. 3), que ensejou a intervenção da Serur neste processo.

ADMISSIBILIDADE

3.Proposta de admissibilidade à fl. 5, deste, acatada pelo Ex^{mo} Ministro-Relator Adylson Motta, consoante despacho à fl. 7.

MÉRITO

4.A seguir, apresentaremos os argumentos do recorrente, de forma sintética, seguidos das respectivas análises.

5.Alegação: preliminarmente, o recorrente afirma que seu direito de defesa foi cerceado, pois, antes mesmo de poder esboçar qualquer argumento nesse sentido, foi comunicado a respeito da determinação do TCU para que devolvesse as diárias recebidas à época em que exercia a função de Coordenador Regional da Funasa em Mato Grosso.

6.O recorrente afirma que lhe causa espécie o fato o TCU não tê-lo ouvido antes de prolatar sua decisão. Por isso, ele não concorda que seja correto devolver parte de seus salários sem ao menos ter oportunidade de participar do processo.

7.Análise: O recorrente alega que houve cerceamento de defesa porque não foi ouvido pelo TCU. A realização de fiscalização pelo Tribunal, tal como o inquérito policial, é unilateral e tem natureza inquisitiva. A fiscalização é, portanto, feita com o intuito de verificar a regularidade das práticas dos gestores. As diligências levadas a cabo junto à Funasa pelo TCU tiveram somente o intuito de esclarecer os fatos, não intentaram possibilitar o exercício do contraditório pelos gestores da Fundação, que, em última análise, eram os responsáveis pela concessão das diárias, ou mesmo pelo recorrente. Logo, o controle da gestão é que foi objeto de ação desta Corte de Contas. Os reflexos de seus atos consubstanciaram no pagamento indevido de diárias aqui tratado.

8.Evidentemente, a deliberação do TCU de fato afeta o recorrente, todavia, o faz apenas e na medida em que ele é servidor do órgão, e porque os pagamentos reprovados pelo Tribunal lhe eram feitos. Nisso, seu caso não se distingue de qualquer outro relativo a atos sujeitos a registro, ou a processos de fiscalização do TCU na área de pessoal, quando se verificam pagamentos sem amparo legal e se determina a reposição das importâncias pagas indevidamente. Esse tipo de procedimento do TCU encontra amparo legal no art. 45, *caput*, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a Lei Orgânica do TCU:

Art. 45. Verificada a ilegalidade de ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.

9.Ainda sobre o tema, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 71, IX, dispõe:

‘Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

(...)

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;’

10.A oportunidade de tecer as considerações que reputa cabíveis está tendo o recorrente neste momento. Além disso, se a Administração pode sanear de ofício irregularidades como a dos presentes autos (o contrário seria negar a auto-executoriedade dos atos administrativos), *a fortiori*, o TCU pode determinar a adoção de medidas para regularizar procedimentos ilegais de seus órgãos jurisdicionados, sem que tenha de chamar ao processo cada um dos servidores que serão atingidos pela deliberação. Franqueada está a via recursal para os que se sentirem prejudicados.

11.Alegação: o recorrente também alega que sua nomeação para o cargo em comissão na Coordenação Regional da Funasa, em Mato Grosso, era interina, situação que, em seu entender, justificaria o recebimento das diárias.

12.Por fim, o recorrente traz sua versão acerca das circunstâncias em que ocorreu sua aposentadoria. Explica ele que sua aposentadoria não decorreu de invalidez, mas de cardiopatia grave e, de acordo com o disposto no art. 47, da Lei nº 8.541/92, ele estaria de fato isento do pagamento do Imposto de Renda. Afirma também que mais de uma vez se dirigiu à Receita Federal para regularizar a situação, mas ainda não conseguiu fazê-lo.

13.Em virtude das razões apresentadas, o recorrente requer que sejam suspensos os descontos em seus vencimentos.

14.Análise: em relação à questão da aposentadoria do recorrente, causa espécie que alguém aposentado por invalidez, ou mesmo aposentado por cardiopatia grave, como alega o recorrente ser o seu caso, esteja trabalhando após a concessão da aposentadoria.

15.No caso em tela, o Sr. Etelvino do Carmo Saldanha foi aposentado por tempo de serviço, havendo erro de registro no Siape, cuja responsabilidade está sendo apurada em sindicância. Assim, afastadas as hipóteses de invalidez ou de cardiopatia, fica comprovado que o fundamento da aposentadoria do recorrente foi tempo de serviço. Estaria, portanto, explicado porque o servidor aposentado foi chamado para exercer cargo em comissão, vez que o art. 5º, VI, da Lei nº 8.112/90 estabelece a aptidão física e mental como um dos requisitos para a investidura em cargo público.

16.Ainda quanto à questão da isenção do imposto, o TCU já determinou à Funasa a adoção de providências junto à seção mineira da Receita Federal para recolher o imposto de renda devido pelo recorrente, entre maio/95 e março/99, que não foi retido na fonte, em virtude do identificado erro do registro no sistema Siape.

17.Apesar de afirmar que tentou resolver sua situação junto à Receita Federal, o recorrente não traz prova alguma que corrobore essa tentativa. ‘Ir até a Receita’, como afirma o recorrente, de nada lhe adianta no âmbito deste processo. Ainda que comprovasse seu esforço nesse sentido, apenas decisão da Receita Federal, sem intervenção alguma do TCU no processo, poderia modificar a motivação para a concessão de aposentadoria.

18.Quanto à devolução das diárias, a tese da Funasa para sustentar o pagamento continuado de diárias para servidores nomeados para o exercício de cargo em comissão, com mudança de domicílio, era a transitoriedade e a excepcionalidade das nomeações, que apresentavam nítidas características de caráter eventual, nos termos definidos no art. 58 da Lei 8.112/90, transcrito a seguir. Essa tese foi rejeitada pela unidade técnica.

‘Art. 58. O servidor que, a serviço, se afastar da sede em caráter eventual ou transitório, para outro ponto do território nacional, fará jus a passagens e diárias, para cobrir as despesas de pousada, alimentação e locomoção urbana.

§ 1º A diária será concedida por dia de afastamento, sendo devida pela metade quando o deslocamento não exigir pernoite fora da sede.

§ 2º Nos casos em que o deslocamento da sede constituir exigência permanente do cargo, o servidor não fará jus a diárias.’

19.Pelo disposto no art. 53 da Lei nº 8.112/90, transcrito a seguir, a nomeação dos servidores para o exercício de cargo em comissão, com mudança de domicílio, gera o direito à percepção da **ajuda de custo**, porque caracteriza atividade de natureza permanente:

‘Art. 53. A ajuda-de-custo destina-se a compensar as despesas de instalação do servidor que, no interesse do serviço, passar a ter exercício em nova sede, com mudança de domicílio em caráter permanente.’

20.O TCU já havia se pronunciado sobre situação semelhante, em processo relativo à mesma Funasa (cf. fl. 139, Vol. 1). Na ocasião, a Decisão nº 206/1999, do Plenário, o TCU determinou, escorado no art. 46 da Lei 8.112/90, o desconto dos valores das diárias e passagens pagas em favor do beneficiário, **sem embargo de compensar o referido débito com os créditos decorrentes da ajuda de custo devida (**grifos). A Decisão nº 463/99, também do Plenário do Tribunal, corroborou esse entendimento.

21.O recorrente, **já aposentado** (grifos), foi nomeado para um cargo em comissão. Residente em Belo Horizonte, nada mais justo que percebesse ajuda de custo para deslocar-se até Cuiabá, a fim de exercer o cargo para o qual fora nomeado. Não há que se falar, neste caso, em ‘nomeação interina’.

22.A ‘nomeação interina’ foi admitida em face da alteração feita no art. 9º, inciso II e § único, da Lei nº 8.112, com o advento da Lei nº 9.527/97, que abriu a possibilidade de concessão de diárias a servidor designado para ocupar cargo em comissão em outro local. O referido inciso do art. 9º passou a contar com a seguinte redação, registrando que os grifos são nossos:

‘Art. 9º .....

.....

II – em comissão, inclusive na condição de interino, para cargos de confiança vagos.

Parágrafo único. O servidor **ocupante de cargo em comissão ou de natureza especia**l poderá ser nomeado para ter exercício, **interinamente**, em outro cargo de confiança, sem prejuízo das atribuições do que atualmente ocupa, hipótese em que deverá optar pela remuneração de um deles durante o período da interinidade.’

23.O conceito de ‘interinidade’ está atrelado à condição de servidor ocupante de cargos em comissão ou de natureza especial. Também há os casos de substituição, em que servidores não ocupantes de cargo em comissão passam a ocupá-los em virtude do afastamento dos titulares. No caso do recorrente, ressaltamos, já aposentado, sua situação não apresenta sequer a aparência de interinidade, pois se fosse esse o caso, algum servidor ativo poderia suprir a lacuna, sem a necessidade da convocação de servidor já afastado das funções, que, por cima, padecia de grave cardiopatia.

24.Um outro fator que enfraquece a hipótese de ‘interinidade’ argüida pelo recorrente é o próprio ‘tamanho’ dessa interinidade, no caso, 218 dias. Não há esforço de hermenêutica defendendo uma ‘interinidade’ do recorrente que resista à eloqüência do pagamento de 218 diárias feito pela Funasa.

25.Assim, a Decisão recorrida, que optou por manter o entendimento adotado em outra ocasião, mostra uniformidade com a linha da jurisprudência do TCU acima citada, e, diante do exposto nas análises, não merece reparo algum em seu teor.

CONCLUSÃO

26.Nessas condições, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo:

a)conhecer do Pedido de Reexame interposto pelo Sr. Etelvino do Carmo Saldanha contra a Decisão nº 399/2002 – Plenário, com fulcro nos arts. 48 c/c 32 e 33 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para, no mérito, negar-lhe provimento.

b)dar conhecimento ao recorrente da Decisão que vier a ser proferida.”

À fl. 12 (vol. 02), o digno Diretor da 4ª DT e o ilustre titular da Secretaria de Recursos – Serur, anui à proposta acima transcrita.

A douta representante do Ministério Público junto ao TCU, em cota singela (fl. 17, vol. 2, verso), anui à proposta de encaminhamento acima transcrita.

É o Relatório.

VOTO

Inicialmente, deve-se consignar que o presente pedido de reexame preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 286 cumulado com o art. 285 do Regimento Interno desta Corte, razão pela qual entendo ser possível seu conhecimento.

Dado o caráter inquisitório das atividades de fiscalização de ato de gestão, não se pode falar em nulidade do processo por ausência de oitiva de eventuais beneficiários. Esse posicionamento é o acolhido pela doutrina mais autorizada e o que apresenta maior razoabilidade, à vista do arrimo encontrado no art. 45, **caput**, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 e no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal. Ademais, é inegável o fato de que o recorrente presentemente está exercendo seu direito à ampla defesa, o que permite seguramente afirmar que o referido princípio foi plenamente observado.

No que concerne às demais questões, os argumentos apresentados pelo recorrente mantiveram incólume a comprovação de que a aposentadoria teve como fundamento o tempo de serviço, não obstante ter usufruído indevidamente de isenção de imposto de renda por uma suposta cardiopatia grave. Também não foi elidida a irregularidade do percebimento de diárias, em face da descaracterização da interinidade da ocupação do cargo em comissão, à vista do disposto no art. 58, § 2º, da Lei nº 8.112/90.

Diante do exposto, Voto por que o Tribunal adote Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 418/2004 - TCU - Plenário

1.Processo TC 005.896/1999-1 (com 4 volumes)
Apensado: TC 005.642/1999-0 (com 2 volumes)
2. Grupo I, Classe de Assunto: I – Pedido de Reexame
3.Interessado: Etelvino do Carmo Saldanha (CPF 015.464.306-87)
4.Entidade: Fundação Nacional de Saúde – FUNASA
5. Relator: Ministro Adylson Motta
5.1.Relator da deliberação recorrida: Ministro Walton Alencar Rodrigues
6. Representante do Ministério Público: Subprocuradora-Geral Maria Alzira Ferreira
7. Unidades Técnicas: 4ª Secex e Serur
8.Advogados constituídos nos autos: não há

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame interposto em processo de denúncia concernente a indícios de irregularidades no pagamento continuado de diárias a servidores designados para o exercício de funções de confiança, e na isenção indevida de retenção de imposto de renda na fonte, no âmbito da Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Estado do Amazonas – CR/FNS/AM.

Considerando que, por meio da Decisão nº 399/2002 – TCU – Plenário, este Tribunal decidiu determinar à Fundação Nacional de Saúde – Funasa que providenciasse o ressarcimento das diárias pagas indevidamente em favor do Sr. Etelvino do Carmo Saldanha, e que adotasse medidas para o desconto retroativo de parcelas referentes ao imposto de renda retido na fonte não recolhido;

Considerando que, notificado da referida deliberação, o responsável interpôs o presente Pedido de Reexame com vistas a reformá-la, sem, no entanto, trazer argumentos passíveis de atingir seus fundamentos e elidir as irregularidades constatadas;

Considerando, ainda, o posicionamento uniforme da Unidade Técnica e da douta representante do Ministério Público junto a esta Corte, no sentido de conhecer do recurso para, no mérito, negar-lhe provimento.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer do presente Pedido de Reexame, nos termos do art. 48, cumulado com o art. 33 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para, no mérito, negar-lhe provimento;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente;

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC-007.853/2002-6 (com 3 anexos)
Natureza: Pedido de Reexame (Representação)
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região
Interessados: Saulo Emídio dos Santos e Ismael Gomes Marçal

Sumário: Pedidos de reexame. TRT. Nomeação para cargo em comissão de parente por afinidade de juiz não ocupante de cargo de provimento efetivo. Impossibilidade. O art. 10 da Lei 9.421/96, ao vedar a nomeação para cargos em comissão e funções comissionadas de cônjuge ou parente até o terceiro grau, abrange, também, os parentes por afinidade, em razão da regra, segundo a qual "c*ada cônjuge é aliado aos parentes dos outros"*. Jurisprudência pacífica do TCU, materializada em precedentes, dos quais cito o TC-575.120/1997-5. Conhecimento dos recursos. Provimento parcial. Redução da multa. Ciência aos recorrentes.

RELATÓRIO

Trata-se de dois pedidos de reexame, interpostos, respectivamente, pelo Juiz Saulo Emídio dos Santos, do Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região (fls. 1/5, anexo 2), e pelo servidor Ismael Gomes Marçal (fls. 1/7, anexo 3), contra o Acórdão 285/2003-Plenário (fl. 70), que aplicou multa ao primeiro, por infringir, na presidência do Tribunal, o disposto no art. 10 da Lei 9.421/96, impeditivo da nomeação de parente, até o terceiro grau, para o exercício de cargo em comissão, naquele órgão do Poder Judiciário.

Os recorrentes apresentaram alegações, cujo exame, efetuado pelo analista da Secretaria de Recursos, reproduzo parcialmente a seguir (fls. 21/5):

"7. As alegações de cada recorrente são a seguir descritas e analisadas.

SR. SAULO EMÍDIO DOS SANTOS

*8. **Alegação**: A decisão impugnada, à luz das Leis nº s 7.873/89 e 9.421/96, e considerando que a primeira não estava revogada pela segunda, manifestou o entendimento que os parentes afins continuavam impedidos de serem nomeados para cargos de confiança. Acontece que o TCU, mediante a Decisão nº 1.550/2002-Plenário, manifestou-se no sentido de que a nomeação de parentes afins é lícita, pois não é vedada pela Lei nº 9.421/96, a qual derrogou a Lei nº 7.873/89, já que a primeira passou a regular inteiramente a matéria referente aos provimento dos cargos e funções comissionadas do Poder Judiciário Federal. O antigo Código Civil não considerava os vínculos por afinidade como relação parentesca. (fls. 2/4, vol. 2)*

*9. **Análise:** Cabe consignar que a Lei nº 7.873/89, criadora do TRT da 18ª Região, em seu art. 18, contém vedação ao preenchimento de cargo em comissão por parentes consangüíneos ou afins de juízes em atividade ou aposentados:*

'Art. 18. Não poderão ser nomeados, admitidos ou contratados, a qualquer título, para funções de gabinete, cargos em comissão ou funções gratificadas da administração do Tribunal, cônjuges ou parentes consangüíneos ou afins, até o terceiro grau, de Juízes em atividade ou aposentados há menos de 5 (cinco) anos.'

10. A Lei nº 9.421/96, a qual cria as carreiras do Poder Judiciário Federal, por sua vez, assim dispõe em seu art. 10:

'Art. 10. No âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo é vedada a nomeação ou designação, para os Cargos em Comissão e para as Funções Comissionadas de que trata o art. 9°, de cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau, inclusive, dos respectivos membros ou juizes vinculados, salvo a de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo das Carreiras Judiciárias, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir junto ao Magistrado determinante da incompatibilidade.'

11. Em uma primeira análise, poder-se-ia concluir que a Lei nº 9.421/96 permitiria a contratação de parentes afins enquanto a Lei nº 7.873/79 vedaria. Estar-se-ia portanto diante de uma antinomia de segundo grau, visto que haveria dois critérios para se definir qual o dispositivo legal aplicável: o da especialidade, pelo qual se aplicaria o disposto no art. 18 da segunda norma; e o cronológico, pelo qual prevaleceria o art. 10 da primeira norma.

12. É relevante a argumentação de que a Lei nº 9.421/96, por regular inteiramente as disposições relativas às carreiras do Poder Judiciário Federal, deve prevalecer, consoante o § 1º do art. 2º da Lei de Introdução ao Código Civil. Entretanto, mesmo que se aceitasse esse argumento, isso pouco ajudaria ao recorrente, pois, a meu sentir, a exegese do art. 10 da Lei nº 9.421/96 comporta algumas considerações.

*13. O dispositivo legal em questão não faz referência a origem do parentesco, que pode ser por consangüinidade ou outras origens (art. 1593 do Novo Código Civil). Assim, é de se supor que a lei abranja todas as espécies de parentesco, inclusive aqueles por afinidade, de acordo com a regra de hermenêutica de que não cabe ao intérprete distinguir quando a lei não distingue. Essa é, ainda, a hermenêutica que melhor atende aos fins sociais da norma que busca evitar o nepotismo e atender ao princípio da moralidade (art. 5º da Lei de Introdução ao Código Civil). Esse entendimento está também de acordo com as funções da interpretação, consoante relatado por Maria Helena Diniz, **in** Compêndio de Introdução à Ciência do Direito, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 381/382: a) conferir aplicabilidade da norma jurídica às relações sociais; b) estender o sentido da norma a relações novas, inéditas ao tempo de sua criação; e c) temperar o alcance do preceito normativo, para fazê-lo corresponder às necessidades reais e atuais de caráter social.*

14. Vale lembrar que a relação de parentesco por afinidade, prevista no antigo Código Civil (arts. 334 e 335), é atualmente regulada pelo art. 1595 do Novo Código Civil. A propósito, cabe registrar que a relação jurídica aqui tratada, cunhado, é, de acordo com o Novo Código Civil, considerada parentesco por afinidade:

'Art. 1.595 (...)

§ 1º o parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro.'

(...)

*18. **Alegação**: Não cabe a aplicação de multa porque o recorrente agiu de boa-fé, em razoável interpretação da lei. A Decisão nº 1.550/2002-TCU-Plenário confirma a razoabilidade da interpretação dada à lei em questão. (fls. 4, vol. 2)*

*19. **Análise**: Mesmo que se entendesse que havia razoabilidade na interpretação dada ao art. 10 da Lei nº 9.421/96, deve permanecer a penalidade aplicada ao responsável. Isso porque a nomeação de seu cunhado feriu frontalmente o princípio da moralidade (**caput** do art. 37 da CF). Ou seja, a conclusão de que o ato foi imoral e ilegítimo resulta diretamente do seu confronto com o próprio texto constitucional.*

(...)

22. Deve também ser considerado que esta Corte de Contas, em reiteradas decisões, manifestou-se no sentido de que a prática de nepotismo na Justiça Trabalhista justifica a aplicação de multa aos responsáveis. (Acórdãos Plenários nºs 709/2003, 84/2003, 234/2002, 16/2002; Decisão Plenária nº 573/99; e Acórdão nº 1032/2003-2ª Câmara)

Isto posto, a alegação não merece prosperar.

SR. ISMAEL GOMES MARÇAL

*24. **Alegação**: Adota-se as razões dos fundamentos do Exmo. Sr. Juiz Saulo Emídio dos Santos. (fls. 3, vol. 3)*

*25. **Análise**: Essas razões foram devidamente apreciadas na análise do recurso do Sr. Saulo Emídio dos Santos.*

*26. **Alegação**: O recorrente sempre agiu de boa-fé. Em data anterior a sua nomeação, a SECEX/GO foi consultada e manifestou-se pela legalidade da nomeação. Não houve dano ao Erário. (fls. 3/5 e 7, vol. 3)*

*27. **Análise**: O elemento subjetivo do recorrente não foi considerado na decisão impugnada, pois o entendimento de que a nomeação foi ilegal independe da análise da existência de boa ou má-fé. O fato de não haver dano ao Erário não torna lícito o ato praticado em desacordo com as normas legais e tampouco impede a aplicação de multa com fulcro no art. 58, II, da Lei nº 8.443/92.*

28. A consulta à SECEX/GO, por sua vez, não está comprovada nos autos. Ademais, as Unidades Técnicas desta Corte não possuem competência, sem autorização dos membros do TCU, para orientar os gestores e responsáveis.

*29. **Alegação:** Foi violado o devido processo legal, pois o recorrente não foi intimado para participar do processo desde o início. (fls. 4 e 7, vol. 3)*

*30. **Análise:** Não foi violado o devido processo legal porque a decisão impugnada, antes de determinar qualquer providência que pudesse violar eventual direito subjetivo, possibilitou ao recorrente o exercício do contraditório (item 9.5 do Acórdão nº 285/2003-Plenário). Ou seja, a decisão impugnada analisou a conduta do Titular do Órgão, mas não determinou o desfazimento imediato do ato de nomeação de forma a possibilitar a manifestação prévia do interessado ora recorrente.*

*31. **Alegação**: Leis que restringem direitos devem ter aplicação restrita. O art. 10 da Lei nº 9.421/96 refere-se somente ao gênero parentes. A doutrina pátria ampara as pretensões do recorrente. O Tribunal manifestou-se de maneira favorável ao recorrente (Decisão nº 1.550/2002-TCU-Plenário). (fls. 5/7)*

*32. **Análise:** De início, registre-se que o recorrente não justificou o porquê de considerar que suas alegações são amparadas pela doutrina.*

33. Em relação ao preceito genérico de que não cabe interpretação restritiva em sede de norma restritiva de direitos, cabe consignar que esse preceito não é absoluto de modo que se possibilite chegar a uma conclusão que viole os princípios constitucionais, no caso, aquele da moralidade.

34. As demais questões suscitadas neste tópico foram objeto da análise do recurso precedente.

35. Isto posto, a alegação não merece prosperar.

*36. **Alegação:** Aplicando-se o entendimento exposto na Decisão nº 1.550/2002-TCU-Plenário, a multa não tem razão de subsistir. (fls. 7/8, vol. 3)*

*37. **Análise:** A pertinência da aplicação da multa foi justificada na análise do recurso precedente. Ademais, cabe consignar que esse interessado não possui legitimidade para recorrer da multa aplicada ao responsável, pois essa penalidade não lhe diz respeito juridicamente.*

CONCLUSÃO

Em vista do exposto, elevamos o assunto à consideração superior, propondo:

a) conhecer dos presentes pedidos de reexame, nos termos dos arts. 32 e 33, c/c o art. 48, da Lei nº 8.443, de 1992, para, no mérito, negar-lhes provimento; e

b) dar ciência aos recorrentes e ao Tribunal Regional do Trabalho da 18ª da decisão que vier a ser adotada."

O titular da Secretaria de Recursos acompanhou a conclusão do analista, aditando o seguinte (fls. 27/9):

"14. Certamente que entender ser a nomeação de cunhado menos imoral que a de irmão, estando aquele conforme a constituição e os princípios da moralidade e da impessoalidade não encontra amparo no sistema jurídico. Também uma interpretação restritiva da lei a ponto de ferir sua teleologia e torná-la desconforme ao caput do art. 37 da Constituição Federal, retirando-lhe a força de efeito ótima não merece prosperar.

15. Aliás, quanto à regra hermenêutica aplicável à espécie é sempre recomendável citar os ensinamentos de Marcello Caetano (Manual de Direito Administrativo. Almedina. Vol. I, p. 134): 'as leis administrativas, quaisquer que sejam, podem ser interpretadas extensivamente sempre que o rigor das regras técnicas o permita. ... essas limitações podem ampliar-se quando o fim da lei, o sistema legislativo, o regime político, a própria história demonstrarem a necessidade de assim se entender. Tudo é questão de honestidade de processos e de intenções. ...'.

*16. Assim, ao contrário do que se pensa, o art. 10 da Lei n. 9.421/96 vem atender ao princípio da segurança jurídica e dizer tão-somente o que não é imoral. Não é imoral, por exemplo, nomear parente **além** do terceiro grau civil dos membros da magistratura vinculados ao próprio órgão jurisdicional. Contudo, antes da edição daquele diploma, poder-se-ia dizer que a nomeação de parentes e afins, em qualquer grau, afrontaria os princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade. Vê-se, pois, que apenas a lei pode dar contornos a um princípio substantivo, desde que não fira seu núcleo essencial."*

VOTO

Observados os requisitos regimentais de admissibilidade, conheço dos dois pedidos de reexame.

No mérito, a questão se resume à interpretação do disposto no art. 10 da Lei 9.421/96, que cria as carreiras dos servidores do Poder Judiciário, cuja redação é a seguinte:

*"Art. 10. No âmbito da jurisdição de cada Tribunal ou Juízo é vedada a nomeação ou designação, para os Cargos em Comissão e para as Funções Comissionadas de que trata o art. 9°, de **cônjuge, companheiro ou parente até o terceiro grau**, inclusive, dos respectivos membros ou juizes vinculados, salvo a de servidor ocupante de cargo de provimento efetivo das Carreiras Judiciárias, caso em que a vedação é restrita à nomeação ou designação para servir junto ao Magistrado determinante da incompatibilidade."*

Na forma do relatório, na vigência desse dispositivo, o Presidente do Tribunal Regional do Trabalho de Goiás nomeou seu cunhado, não titular de cargo de provimento efetivo, para a "função comissionada de Assessor de Juiz, do Gabinete da Presidência" (fls. 26/7, principal). Por tal razão, o Tribunal de Contas da União imputou-lhe a pena de multa por grave infração à norma legal.

Os pedidos de reexame fundaram-se nos seguintes argumentos:

- a Decisão 1.550/2002-TCU-Plenário considerou lícita a nomeação de parentes afins, por não haver expressa vedação quanto a esse vínculo na Lei 9.421/96, o que se dava na Lei 7.873/89 (criou o TRT da 18ª Região) derrogada por aquela, que passou a regular inteiramente o provimento dos cargos e funções comissionadas no Poder Judiciário federal;

- o antigo Código Civil, vigente ao tempo da nomeação impugnada, não considerava relação de parentesco o vínculo por afinidade;

- não cabe a aplicação de multa, porque o recorrente agiu de boa-fé, em razoável interpretação da lei.

Na verdade, o parentesco abrange o *parentesco por afinidade*, que estabelece vínculo jurídico entre os parentes de um cônjuge com os parentes do outro cônjuge. O parentesco por afinidade perfaz, assim, uma das espécies de *relação de parentesco*, ao lado do *parentesco consangüíneo* - vínculo entre pessoas descendentes do mesmo tronco ancestral - e do *parentesco civil* - decorrente da adoção.

A exata nomenclatura "parentesco por afinidade" está ausente do texto do Código Civil de 1916, ainda que de fato incorporada ao § 1º do art. 1.595 do novo Código Civil. Todavia, tal inserção ocorreu tão-somente para estabelecer a limitação do vínculo de afinidade, ou seja, *"o parentesco por afinidade limita-se aos ascendentes, aos descendentes e aos irmãos do cônjuge ou companheiro"* e não para introduzir, no ordenamento jurídico, instituto novo de direito de família.

Ocorre que ambos os Códigos Civis - o velho, no art. 334, e o novo, no art. 1.595 - têm em comum norma expressa que caracteriza o parentesco por afinidade, consistente na regra segundo a qual *"cada cônjuge é aliado aos parentes dos outros pelo vínculo de afinidade"*.

Nestes termos, a doutrina nunca hesitou, mesmo na vigência do Código Civil anterior, quanto ao fato de que importa, o "vínculo de afinidade", numa das espécies de parentesco, o *parentesco por afinidade*. Nesse sentido, o comentário de Sílvio Rodrigues (*Código Civil*, vol. 6, 1998, p. 279):"***Parentesco por afinidade*** *é o que liga uma pessoa aos parentes de seu cônjuge. O art. 334 do Código Civil, que o caracteriza, dispõe que (...)"* (grifei).

Maria Helena Diniz, no *Curso de Direito Civil Brasileiro*, refere-se ao tema da seguinte forma: *"Parentesco é a relação vinculatória existente não só entre pessoas que descendem umas das outras ou de um mesmo troco comum, mas também* ***entre o cônjuge e os parentes do outro*** *e entre adotante e adotado."*

Portanto, é improcedente a alegação de que o Código Civil anterior não reconhecia o parentesco por afinidade, nem regulava as relações dele resultantes.

Na Decisão 1.550/2002-Plenário, o Tribunal deixou de promover a audiência do Juiz Dárcio Guimarães de Andrade, do TRT da 3ª Região, pela nomeação de seu genro Marcelo Fonseca Hamzi, para o exercício de cargo em comissão, sob o fundamento de que *"as legislações anteriores faziam menção expressamente aos parentes afins, e este último Diploma* (Lei 9.421/96) *não faz essa menção"*. Esta decisão, todavia, é isolada.

A Lei 9.421/96, ao referir-se a parentes, não distinguiu entre parentes consangüíneos ou por afininidade ou civis. Não distinguindo, abrangeu a todos. Essa a única exegese possível, caso se pretenda atingir sua finalidade social e a salvaguarda dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

A Decisão 1.550/2002 não firmou jurisprudência, tendo o Tribunal acolhido, unanimemente, outro entendimento – submetido ao Plenário pelo próprio Relator daquela decisão, o Ministro Adylson Motta – que resultou na impugnação da nomeação de parente afim. Nos termos do voto do Min. Adylson Motta: *"Não se pode aplicar no caso vertente interpretação estritamente literal, visto que pretendeu a norma dar concretude aos princípios constitucionais da moralidade e da impessoalidade consagrados na Constituição Federal, afastando a prática do nepotismo"*.

Da mesma forma, pronunciou-se o Ministro José Antônio Barreto de Macedo, ao relatar o TC-575.120/1997-5, em que vedou a nomeação para cargos em comissão, no TRF-2ª Região, de parentes afins, até o terceiro grau, de magistrados, permitindo, entretanto, a nomeação de cônjuges, visto que o art. 5º da Lei 8.915/94 vedava a nomeação para cargos em comissão dos quadros daquele Tribunal de *"parentes consangüíneos ou afins, até o terceiro grau, de Juízes (...)"*, sem expressa menção ao cônjuge.

Naquela assentada, reproduziu lição de Carlos Maximiliano segundo a qual o *"intérprete não traduz em linguagem clara só o que o autor disse explícita e conscientemente; esforça-se por entender mais e melhor do que aquilo que se acha expresso, o que o autor inconscientemente estabeleceu, ou é de presumir ter querido instituir ou regular, e não haver feito nos devidos termos, por inadvertência, lapso, excessivo amor à concisão, impropriedade de vocábulos, conhecimento imperfeito de um instituto, ou por outro motivo semelhante" (Hermenêutica e Aplicação do Direito,* 17ª ed., p. 167).

Ademais, o Juiz Presidente do TRT não tomou como fundamento a Decisão 1.550/2002 do TCU, para nomear seu cunhado Ismael Gomes Marçal, uma vez que o ato de nomeação data de 31.1.2001 (fl. 27, principal), com publicação no DJ de 5.2.2001 (fl. 26, principal), havendo aquela decisão sido publicada no DOU em 26.11.2002, quase um ano após a irregular nomeação.

No julgamento do TC-007.845/2002-3, em que teve origem a citada Decisão 1.550/2002-Plenário, deixou-se de promover a audiência do Juiz Dárcio Guimarães de Andrade pela irregular nomeação de seu genro Marcelo Fonseca Hamzi para cargo em comissão do TRT da 3ª Região (Minas Gerais), o que pode resultar na procrastinação da indevida ocupação daquele cargo.

Em vista do entendimento do Tribunal de que a vedação do art. 10 da Lei 9.421/96 alcança os parentes por afinidade, determino à Secex/MG que promova diligência junto ao órgão, a fim de verificar se permanece a ilegal investidura no cargo em comissão, devendo representar ao Tribunal nessa hipótese.

De qualquer forma, com relação ao Acórdão nº 285/2003, objeto do recurso ora submetido ao deslinde do Plenário, verifico que, pela nomeação irregular, foi aplicada ao Presidente do TRT a multa no valor de R$ 12.000,00. Embora as razões apresentadas sejam integralmente improcedentes, com que estou de pleno acordo com o Relator original, considero a virtualidade de ter agido o administrador com boa-fé, sem o deliberado intuito de violar a legislação em vigor, em consonância com a praxe recentemente derrogada. Saliento a alteração do quadro legal, a respeito da possibilidade de nomeações de parentes, que passou da geral e ampla possibilidade, para a vedação absoluta, em curto espaço de tempo. Por tal razão, proponho, excepcionalmente, ao Plenário a redução da multa de R$ 12.000,00 para R$ 2.000,00.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação do Plenário.

Sala das Sessões, em 14 de abril de 2004.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

GRUPO I – CLASSE I – Plenário
TC 007.853/2002-6 (com 3 volumes)
Natureza: Pedido de Reexame (Representação)
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região
Interessados: Saulo Emídio dos Santos e Ismael Gomes Marçal

DECLARAÇÃO DE VOTO

Peço vênias por discordar do Ex^{mo} Relator, quanto à proposta de provimento parcial dos recursos em exame.

Sustento, como já fiz em outras assentadas, que a nomeação de parentes para cargos comissionados, em casos da espécie, afronta o princípio da moralidade, já elevado ao nível constitucional desde 1988. Outrossim, já em 1994, mediante a Decisão Plenária 118/1994, esta Casa decidira, em sede de Consulta, pela absoluta proibição desse tipo de procedimento.

Destarte, proponho seja negado provimento aos Pedidos de Reexame em apreço.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

Adylson Motta
Ministro Redator

ACÓRDÃO Nº 419/2004 – TCU – Plenário

1. Processo TC-007.853/2002-6 (com 3 anexos)
2. Grupo I – Classe I - Pedido de Reexame (Representação).

3. Interessados: Juiz Saulo Emídio dos Santos e Ismael Gomes Marçal.
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Adylson Motta.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado, oralmente, na Sessão.
7. Unidade técnica: Secretaria de Recursos (Serur).
8. Advogado constituído nos autos: Ismael Gomes Marçal (OAB/GO 13.640).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Pedido de Reexame contra o Acórdão 285/2003-Plenário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 48 c/c o art. 33 da Lei 8.443/92 e no art. 286 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer dos pedidos de reexame para dar-lhes provimento parcial;

9.2. alterar o valor da multa prevista no item 9.3 do Acórdão 285/2003 de R$ 12.000,00 (doze mil reais) para R$ 2.000,00 (dois mil reais);

9.3. dar ciência aos recorrentes, ao Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região e ao Tribunal Superior do Trabalho, enviando-lhes cópia do inteiro teor deste acórdão;

9.4. determinar à Secex/MG que promova diligência junto ao Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região a fim de verificar se permanece a ilegal investidura em cargo comissionado dos quadros daquele órgão por Marcelo Fonseca Hamzi, genro do Juiz Dárcio Guimarães de Andrade, devendo representar perante o Tribunal caso se confirme.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário
11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária
12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2.Ministro com voto vencido: Adylson Motta.

12.3. Ministro com voto vencido, quanto ao item 9.4: Lincoln Magalhães da Rocha.

12.4 Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE II – Plenário
TC 002.028/2004-3 (com 1 volume)
Natureza: Solicitação do Congresso Nacional
Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT
Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não consta

Sumário: Solicitação do Congresso Nacional. Apuração de responsabilidade por defeitos construtivos verificados na obra de duplicação da BR-265. Empreiteira chamada em audiência no processo de auditoria TC 011.844/2003-1 para responder pelas irregularidades verificadas. Conhecimento. Comunicação ao interessado. Apensamento.

RELATÓRIO

Trata-se de solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, encaminhada a esta Corte, nos termos do art. 71, VII, da Constituição Federal, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio dos Ofícios nºs 47 e 48, de 11/02/2004 (fls.01/06).

1.1.O Parecer nº 1, de 2004-CN, anexo aos aludidos expedientes, contém solicitação dirigida a este Tribunal, no sentido de que esta Corte:

"1) preste esclarecimentos, no prazo de 15 dias, sobre o entendimento firmado de que as irregularidades verificadas na construção e recuperação de infra-estrutura hídrica para perenização do Rio Pajeú não mais justificam a paralisação das obras, constantes no Aviso nº 2.102-SGS-TCU, encaminhado ao Congresso Nacional, visto que:

i) não se tem notícia do exame do mérito das razões de justificativas acerca da irregularidade grave verificada no empreendimento sobre a contratação sem previsão orçamentária adequada;

ii) não está claro o motivo pelo qual o Contrato PGE 26/98 não repercutirá doravante nas obras;

iii) pode ocorrer sérias conseqüências em virtude da divergência constatada entre a capacidade de acumulação da Barragem prevista no projeto do DNOCS e na licença prévia, cuja classificação dada foi "outras irregularidades";

2) amplie o escopo da auditoria indicada no item 9.1 do Acórdão nº 1.237/2003, com vistas a identificar os responsáveis pelos defeitos construtivos na presença de várias erosões em aterros nas estacas 92/110 e revestimento de má qualidade no mesmo trecho, demonstrado pela presença de rachaduras e deformações antes mesmo da liberação para o tráfego, como revelado no relatório que fundamentou a mencionada deliberação, bem como indique as medidas pertinentes ao caso;

3) manifeste-se conclusivamente, tendo em vista o disposto no § 6º do art. 6º da LDO/2003, no prazo de 15 dias, acerca da adoção pelo DER/MG das providências constantes dos itens 9.2.3 e 9.2.4 do Acórdão nº 909/2003-TCU-Plenário, bem como apresente o resultado da auditoria realizada em cumprimento ao item 9.4 do mesmo Acórdão;".

2.Os autos foram, inicialmente, encaminhados pelo Presidente desta Corte à Segecex para análise e providências (fl. 07), sendo informado ao ilustre solicitante as providências então adotadas (fl. 08).

3.A Segecex, em Despacho de fl. 46, considerando que a solicitação envolve matérias diversas, relacionadas a Relatores distintos, sugeriu a formação de dois apartados e a submissão dos autos aos respectivos relatores, permitindo a redução do prazo para atendimento da solicitação.

3.1.A medida proposta foi acatada, sendo o interessado informado da constituição dos processos TC 001.993/2004-6, TC 002.028/2004-3 e TC 002.031/2004-9 visando ao atendimento da solicitação.

4.Com o objetivo de atender a solicitação contida no item 2 do Parecer supramencionado e considerando que a auditoria relativamente a qual foi requerida a ampliação do escopo já havia sido realizada, conforme informação da Segecex, determinei, mediante Despacho (fl. 50), a realização de inspeção na obra da BR-256/MG (Contrato nº PD 60045/00).

5.Realizada a inspeção na obra, seus resultados foram coligidos no Relatório de fls. 54/62, do qual transcrevo o seguinte excerto:

"**DESENVOLVIMENTO**

5.A auditoria anteriormente realizada em cumprimento ao r. Acórdão teve seu relatório incluído no TC 011.844/2003-1, no qual estão sendo analisadas, no momento, as razões de justificativas apresentadas, em resposta a audiência deste Tribunal, pela empresa Tratenge Ltda. e por servidores do DNIT. Por ocasião dessa auditoria, realizada de 11 a 13/11/2003, a empresa contratada (TRATENGE) estava mobilizada no trecho, para execução dos serviços medidos e correção das deficiências construtivas detectadas. Essa mobilização se deu de setembro a dezembro

de 2003, quando a empreiteira se desmobilizou e abandonou o trecho em obras. Portanto, a presente inspeção se reporta à situação tal qual foi deixada pela empresa.

6.Em atendimento ao primeiro item solicitado, percorremos detidamente o trecho compreendido entre as estacas 92 e 110, em busca das erosões detectadas na saia do aterro. Verificamos que a empreiteira empreendeu serviço de recuperação nas referidas erosões, sendo este esforço, no entanto, de má qualidade e péssima compactação, posto que todas as erosões anteriormente detectadas estão novamente expostas, e mais, novas erosões se formaram no trecho. Conforme se depreende do anexo Relatório Fotográfico, foram mal corrigidas as erosões das estacas 104, 96 e 92, nas quais o material depositado já correu, devido à má compactação e ausência de canaleta para condução de enxurrada. Além disso, surgiram novas erosões nas estacas 111 (encabeçamento da ponte sobre Ribeirão Água Limpa) e 93 (no bordo de Saída D'água em Degraus), o que denota que os serviços realizados ao longo de todo o aterro deixam a desejar em termos de qualidade e durabilidade, posto que não resistiram nem por quatro meses (de dezembro de 2003 a março de 2004).

7.Quanto à questão das deformações e rachaduras, temos que dividir os comentários em duas situações. Em primeiro lugar, temos que informar que as deformações, detectadas na pista construída anteriormente à última mobilização da empresa e não liberada ao tráfego (pista esquerda, estacas 46/113), foram novamente detectadas, sob rasa capa de material asfáltico, nas estacas 70 e 87. Tal serviço da empreiteira apenas transformou rachaduras em deformações, em nada corrigindo o defeito estrutural do pavimento, apenas escondendo-o, como se verifica no Relatório Fotográfico. Ainda nesse trecho, agora na pista direita (com tráfego), verificamos grande deformação do pavimento na estaca 73, denotando recalque e má qualidade dos serviços de restauração empreendidos.

8.Em segundo lugar, temos a situação das pistas construídas quando da última mobilização da empresa (já descrita no item 5, acima), qual seja, dos serviços recentemente executados. Neste aspecto, temos a informar a ocorrência de grande buraco na pista recém-restaurada, na altura da estaca 439, conforme se verifica no Relatório Fotográfico anexo. A referida pista está liberada ao tráfego há apenas quatro meses, posto que a restauração foi realizada com desvio de tráfego para a pista nova paralela.

9.Em adendo às verificações da presente **inspeção** na obra de duplicação da BR-265/MG, (Contrato PD-6-0045/00) com o fito de investigar e deslindar os defeitos construtivos mencionados na solicitação do Congresso Nacional, percorremos todo o trecho buscando avaliar também os novos serviços realizados pela empreiteira, quando de sua última mobilização. Nesse sentido, detectamos grande erosão em aterro na estaca 542, comprometendo a terraplenagem executada. Também verificamos inúmeros pontos onde se quebrou o meio-fio em concreto (MFC-05) executado pela empresa para tentar sanar o desnível resultante entre as pistas. Tais pontos, dos quais destacamos as estacas 512, 53, 50, 33 e 22, evidenciam a fragilidade do serviço executado e a inadequação da solução proposta ao problema do desnivelamento das pistas.

10.Quanto ao quesito proposto pelo Congresso Nacional, da identificação dos responsáveis pelos defeitos construtivos, temos a informar que a responsabilidade pela má qualidade dos serviços executados é atribuída, preliminarmente, à empresa contratada, a Tratenge Ltda, na pessoa de seu Responsável Técnico e Diretor, Sr. Renato Moraes Salvador Silva. Lembramos também que a referida empresa, na pessoa do seu representante legal, já responde a audiência no âmbito do TC 011.844/2003-1, por diversas irregularidades na citada obra, entre elas os defeitos construtivos. A empresa teve amplo acesso a toda documentação do processo e elaborou sua defesa, que se encontra atualmente em fase de análise neste Tribunal.

11.Nesse sentido, estamos em condições de oferecer ao Congresso Nacional pronunciamento acerca dos tópicos questionados no Parecer nº 1/2004-CN, nos termos da conclusão que se segue.

III CONCLUSÃO

12.Diante do exposto, e considerando o caráter prioritário da presente Solicitação, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

12.1.que, desde já, seja encaminhado comunicado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional informando que:

a) dada a relevância dos pedidos do Congresso Nacional, foi determinada inspeção específica, visto que a Solicitação ora atendida requeresse a inclusão de teor em auditoria objeto do Acórdão nº 1237/2003, auditoria já realizada em novembro de 2003;

b) no tocante a obra de duplicação da BR-265, trecho entroncamento da BR-381 ao entroncamento da BR-354 (Contrato PD-6.0045/00), permanecem as erosões e deformações detectadas nas estacas 92/110 e, ainda, surgiram outras nos novos trechos executados pela empresa contratada entre setembro e dezembro de 2003, que evidenciam a má qualidade de serviços;

c) a apuração das responsabilidades e o mérito da continuidade ou não da execução do referido contrato serão definidos no processo de auditoria TC 011.844/2003-1, no qual a empreiteira contratada já responde, perante esta E. Corte de Contas, pelas irregularidades detectadas;

12.2.após a efetivação da comunicação retro, sejam os presentes autos juntados ao TC 011.844/2003-1, para análise conjunta de seus reflexos.".

É o Relatório.

VOTO

Foi solicitada pelo Congresso Nacional a este Tribunal a inclusão da identificação dos responsáveis pelos defeitos construtivos verificados na obra objeto do Contrato nº PD 60045/00 no escopo de auditoria cuja realização foi determinada mediante o Acórdão 1237/2003-Plenário.

Considerando que a auditoria em tela já havia sido realizada durante o mês de novembro/2003 (TC nº 011.844/2003-1), a Secex/MG realizou inspeção na obra, que permitiu atualizar as informações obtidas na aludida auditoria e constatar novas evidências da má qualidade dos serviços executados.

Informa a instrução que a empresa contratada – Tratenge Ltda. – foi chamada em audiência para responder, no âmbito do TC 011.844/2003-1, pelos defeitos construtivos, entre outras irregularidades detectadas. A empresa já apresentou suas justificativas, que se encontram em análise na Unidade Técnica.

Face ao exposto, acolho no essencial a instrução da Secex/MG e Voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à consideração deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 420/2004 - TCU – Plenário

1.Processo TC 002.028/2004-3 (com 1 volume)

2. Grupo I, Classe de Assunto II – Solicitação do Congresso Nacional

3.Interessado: Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional

4.Entidade: Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – DNIT

5.Relator: Ministro Adylson Motta

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7.Unidade Técnica: Secex/MG

8.Advogado constituído nos autos: não consta

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de solicitação da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização, encaminhada a esta Corte, nos termos do art. 71, VII, da Constituição Federal, pelo Presidente do Congresso Nacional, por meio dos Ofícios nºs 47 e 48, de 11/02/2004, contendo o Parecer nº 1, de 2004-CN,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente solicitação nos termos dos arts. 231 e 232 do Regimento Interno;

9.2. encaminhar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional cópia da presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, informando-a de que a apuração da responsabilidade sobre os defeitos construtivos verificados na obra de duplicação da BR-265 (Contrato PD-6.0045/00) está sendo efetuada no processo de auditoria TC 011.844/2003-1, no âmbito do qual a empreiteira contratada, Tratenge Ltda, responde perante esta Corte pelas irregularidades detectadas;

9.3. determinar o apensamento destes autos ao TC 011.844/2003-1 para análise em conjunto.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE III – PLENÁRIO

TC–019.027/2003-3
Natureza: Consulta
Unidade: Câmara dos Deputados
Interessado: Deputado João Paulo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados

Sumário: Consulta. Contratação de Serviços Sociais Autônomos por dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso XXIV, da Lei n° 8.666/93. Conhecimento. Análise da matéria. Informação ao consulente. Arquivamento.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, a instrução elaborada pelo ACE Lincol Lemos Maciel, que recebeu o endosso da Diretora da 2ª Diretoria Técnica e do Secretário de Controle Externo Substituto da 5ª Secex:

"1.1Tratam os autos de Consulta, formulada pelo Deputado João Paulo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados, acerca da legalidade de contratações, por parte da Administração Pública Direta, do fornecimento de bens ou serviços das entidades dos Serviços Sociais Autônomos com dispensa de licitação.

1.2A presente Consulta foi encaminhada ao Tribunal, mediante GP-0/1761/2003, de 14/10/2003, e, por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 264, I e § 1º, do RI/TCU, o Exmo. Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, em despacho de 20/10/2003, determinou

sua autuação e imediata instrução por esta unidade técnica, nos termos do art. 64 da Resolução 136/2000.

2.DA CONSULTA

2.1A Consulta traduz-se na possibilidade de se estender às entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos a prerrogativa dada, pelo inciso XXIV do artigo 24 da Lei n.º 8.666/93, às Organizações Sociais para serem contratadas por dispensa de licitação.

2.2O predito artigo dispõe serem dispensáveis as licitações, *verbis*:

‘(...)

XXIV para a celebração de contratos de prestação de serviços com as Organizações Sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão.’

2.3O Consulente, ressalta as semelhanças existentes entre os Serviços Sociais Autônomos e as Organizações Sociais. Alega que as entidades do Sistema “S”, assim como as Organizações Sociais, prestam atividades em colaboração com o Setor Público, operam sem fins lucrativos e podem receber subsídios do Estado.

2.4Aduz estarem as Organizações Sociais e os Serviços Sociais Autônomos enquadrados na mesma categoria de Entidades Paraestatais ou “Terceiro Setor”. Para isto, trás os seguintes dizeres de Hely Lopes Meirelles sobre tais entidades, *verbis*:

‘São Pessoas Jurídicas de Direito Privado que, por lei, são autorizadas a prestar serviços ou realizar atividades de interesse coletivo ou público, mas não exclusivo do Estado. **São espécies de entidade paraestatais os Serviços Sociais Autônomos (Sesi, Sesc, Senai e outros) e, agora, as Organizações Sociais**, cuja regulamentação foi aprovada pela Lei 9.648, de 27/05/1998.’ [grifo original].

2.5Por fim, conclui, *verbis*:

‘Considerando as aduzidas semelhanças existentes entre os regimes jurídicos que regem os Serviços Sociais Autônomos e as organizações Sociais e o entendimento já exarado por esta Corte de Contas, no sentido de que os Serviços Sociais não se sujeitam à Lei n.º 8.666/93 em sua integralidade, tendo a faculdade de expedir regulamentos disciplinadores de suas especificidades, a Consulta em tela pretende aclarar quanto à legalidade de contratações por parte da Administração Pública Direta do fornecimento de bens ou serviços das entidades dos Serviços Sociais Autônomos com dispensa de licitação’.

3.DA ANÁLISE

3.1A figura das Organizações Sociais foi anunciada a partir do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, em 21/09/1995, no qual defendeu-se a descentralização de atividades do setor de prestação de serviços não exclusivos do Estado para o setor público não estatal, a partir de pressupostos que esses serviços seriam mais eficientes se prestados pelas Organizações Sociais, mantendo-se o financiamento do Estado.

3.2 O Plano Diretor previu que a transformação dos serviços não exclusivos estatais em Organizações Sociais se daria de forma voluntária, a partir da iniciativa dos respectivos ministros, através de um Programa Nacional de Publicização, tendo prioridade os hospitais, as universidades e escolas técnicas, os centros de pesquisa, as bibliotecas e os museus.

3.3Posteriormente, a previsão das Organizações Sociais concretizou-se, mediante Medida Provisória n.º 1.648/97 depois transformada na Lei n.º 9.637/98, de 15/05/1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como Organizações Sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por Organizações Sociais.

3.4Tais entidades, da forma que foram disciplinadas, possuem, em síntese, as seguintes características:

- qualificação conferida pelo Poder Executivo às associações civis ou fundacionais privadas direcionadas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos os requisitos da Lei n.º 9.637/98, art. 2º;

- a intenção é transferir para essas organizações, mediante a extinção de um ente público, os serviços não exclusivos, anteriormente, prestados pela Administração Pública;

- estão mais associadas à transformação, induzida e orientada pelo Poder Público, de entidades estatais preexistentes do que à iniciativa própria de particulares;

- seus órgãos de deliberação superior devem ter representantes do Poder Público e de membros da comunidade, de notória capacidade profissional e idoneidade moral;

- as atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da Organização Social são definidas por meio de contrato de gestão, que deve especificar o programa de trabalho proposto pela Organização Social, estipular as metas a serem atingidas, os respectivos prazos de execução, bem como os critérios objetivos de avaliação de desempenho, inclusive mediante indicadores de qualidade e produtividade;

- a execução do contrato de gestão será supervisionada pelo órgão ou entidade supervisora da área de atuação correspondente à atividade fomentada;

- o fomento pelo Poder Público poderá abranger destinação de recursos orçamentários e bens necessários ao cumprimento do contrato de gestão, mediante permissão de uso, com dispensa de licitação; cessão especial de servidores públicos, com ônus para origem; e dispensa de licitação nos contratos entre a Administração Pública e a Organização Social;

- estão obrigadas à observância dos princípios constitucionais da Administração Pública.

3.5Cabe ressaltar que tramita no STF a ADIn n.º 1.923-6, contra a Lei n.º 9.637/98, na qual se questiona, entre outros pontos, a constitucionalidade da possibilidade de contratação direta das Organizações Sociais prevista no art. 24, inc. XXIV, da Lei n.º 8.666/93, que ora analisamos.

3.6Quanto aos Serviços Sociais Autônomos, são Pessoas Jurídicas de Direito Privado, em regra associações civis sem fins lucrativos, cuja criação depende de lei específica e inscrição dos atos constitutivos no Registro Civil das Pessoas Jurídicas. São organizados e dirigidos pelas respectivas confederações nacionais (CNI, CNC etc.), recebem contribuições parafiscais e podem receber dotações orçamentárias.

3.7Ao analisar, teleologicamente, o teor dos Decretos n.ºs 9.403, de 25/06/1946, e 9.853, de 13/09/1946, que atribuíram, respectivamente à Confederação Nacional da Indústria e à Confederação Nacional do Comércio o encargo de criarem, organizarem e dirigirem o Serviço Social da Indústria – Sesi e o Serviço Social do Comércio – Sesc, Maria Sylvia Zanella di Pietro, in Parcerias na administração pública, 4.ed., Atlas, 2002, p.221, sustenta que o Governo Federal, ao prever a criação de tais entidades, agiu muito mais na função de fomento à iniciativa privada de interesse público do que na função de prestação de serviço público. Aduz aquela autora, *verbis*:

‘Isto significa que a participação do Estado, no ato de criação, se deu para incentivar a iniciativa privada, por meio de subvenção garantida por meio da instituição compulsória de contribuições parafiscais destinadas especificamente a essa finalidade. Não se trata de atividade que incubisse ao Estado, como serviço público, e que ele transferisse para outra pessoa jurídica, por meio do instrumento da descentralização. Trata-se, isto sim, de atividade privada de interesse público que o Estado resolveu incentivar e subvencionar.’

3.8.Acerca das diferenças entre as Organizações Sociais e os Serviços Sociais Autônomos, Maria Sylvia Zanella di Pietro ensina (Ib., p.221/222):

‘Comparando-se essas entidades com as Organizações Sociais, verifica-se que, naquelas, o Estado não abriu mão da execução de serviços públicos que a lei lhe atribuiu, nem extinguiu qualquer de seus órgãos ou entidades. O Estado manteve intactas suas atividades e entidades e apenas **fomentou, ajudou, subsidiou** a iniciativa privada na instituição de entidades que iriam exercer serviços de interesse público (**não serviço público**), instituindo, para esse fim, contribuição parafiscal para ajudá-las em sua atividade. No caso das Organizações Sociais, o Estado está delegando uma atividade sua, deixando de exercê-la; está extinguindo uma entidade pública para, em seu lugar, deixar nascer uma entidade privada.

No caso dos Serviços Sociais Autônomos, surge uma entidade paraestatal, que vai funcionar paralelamente ao Estado; no caso das Organizações Sociais, há uma substituição de uma entidade publica, que vai desaparecer, por uma entidade privada (dita “**pública não estatal**”).

Os Serviços Sociais Autônomos exercem atividades sociais não exclusivas do Estado, porém em colaboração com o Poder Público e sem perder o serviço, a natureza de **atividade privada** de interesse público. **(Grifos originais)**.

(...)

3.9Baseado nas palavras supratranscritas, fica evidente que, em que pese reconheçam-se semelhanças entre as Organizações Sociais e as entidades pertencentes aos Serviços Sociais Autônomos (tais como paraestatalidade, finalidade não-lucrativa e possibilidade de receber subsídios do Estado), sobressaem relevantes diferenças no que concerne à natureza dos serviços por elas prestados.

3.10Vale lembrar que o inciso XXIV do art. 24 da Lei n.º 8.666/93 prevê, taxativamente, a dispensa de licitação 'para celebração de contratos de prestação de serviços com as Organizações Sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão', não sendo razoável estender tal previsão a outras entidades, mesmo de natureza semelhante, nem a outros serviços que não os contemplados em contratos de gestão realizados com Organizações Sociais.

3.11Sobre a impossibilidade de interpretação extensiva ou analógica dos incisos do art. 24 da Lei de Licitações, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, alinhando-se à posição majoritária da doutrina, ensina (Contratação direta sem licitação,5.ed., Brasília Jurídica, 2000, p. 289):

'Para que a situação possa implicar dispensa de licitação, deve o fato concreto enquadrar-se no dispositivo legal, preenchendo todos os requisitos. Não é permitido qualquer exercício de criatividade ao administrador, encontrando-se as hipóteses de licitação dispensável previstas expressamente na lei, *numerus clausus*, no jargão jurídico, querendo significar que são apenas aquelas hipóteses que o legislador expressamente indicou que comportam dispensa de licitação.'

3.12Ainda sobre tal impossibilidade, valem ser transcritas as palavras do Procurador do Ministério Público junto ao TCU, Dr. Lucas Furtado Rocha, in Curso de licitações e contratos administrativos, Atlas, 2001, p. 69:

'(...) É da mais alta importância observar que as hipóteses previstas neste dispositivo não poderão ser aumentadas pelo administrador. Trata-se de lista fechada, que não irá admitir que, a pretexto de interpretações extensivas ou analogias, venham a ser criadas hipóteses não autorizadas pelo legislador.'

3.13Nesse sentido estão as Decisões Plenárias – TCU – n.º 1067/2001, DOU 03/04/2002; n.º 820/97, DOU 12/12/1997; n.º 473/95, DOU 02/10/1995; entre outras.

3.14 Tendo em vista, portanto, a posição majoritária da doutrina, bem como a jurisprudência desta Corte, no sentido de que os casos de licitação dispensável previstos no art. 24 da Lei n.º 8.666/93 estão expressos taxativamente naquela Lei – *numerus clausus* – não podendo ser interpretados extensiva ou analogicamente, entendemos que não há amparo legal em contratações, por parte da Administração Pública Direta, do fornecimento de bens ou serviços das entidades dos Serviços Sociais Autônomos com dispensa de licitação baseadas no art. 24, inciso XXIV, da Lei n.º 8.666/93.

4.CONCLUSÃO

4.1Diante do exposto, considerando a posição majoritária da doutrina, bem como a jurisprudência desta Corte, no sentido de que os casos de licitação dispensável previstos no art. 24 da Lei n.º 8.666/93 estão expressos taxativamente naquela Lei – *numerus clausus* – não podendo ser interpretados extensiva ou analogicamente, submetemos os autos à consideração superior, com a seguinte proposta:

I. responder ao consulente que não há amparo legal em contratações, por parte da Administração Pública Direta, do fornecimento de bens ou serviços das entidades dos Serviços Sociais Autônomos com dispensa de licitação baseadas no art. 24, inc. XXIV, da Lei n.º 8.666/93."

É o Relatório.

VOTO

A presente consulta atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 1°, inciso XVII e § 2°, da Lei n° 8.443/92 e no art. 264 do Regimento Interno, razão por que deve ser conhecida.

2.A questão ora trazida pelo Exmo. Sr. Presidente da Câmara dos Deputados ao exame deste Tribunal trata da possibilidade de a Administração Pública contratar Serviços Sociais Autônomos

com dispensa de licitação, fundada no art. 24, inciso XXIV, da Lei n° 8.666/93, que permite a contratação direta de Organizações Sociais.

3.Preliminarmente, observo que o mencionado dispositivo da Lei de Licitações e o inteiro teor da Lei n° 9.637/98, que dispõe sobre as Organizações Sociais, são objeto das Ações Diretas de Inconstitucionalidade n°s 1.923-6 e 1.943-1, ajuizadas em 01/12/1998 e 13/01/1999, respectivamente, ambas com medida liminar pendente de julgamento. Não obstante esse fato, penso que o Tribunal não pode se esquivar da análise da matéria apresentada pelo consulente, uma vez que os dispositivos atualmente integram o ordenamento jurídico, estando a produzir efeitos concretos.

4.É preciso esclarecer, também, que a análise da matéria não tratará da aplicação do art. 24, inciso XXIV, da Lei de Licitações à seleção de entidades para celebração do contrato de gestão, mas sim da aplicação do dispositivo à contratação de Organizações Sociais para a firmatura de outros contratos, visto que essa última alternativa foi aquela eleita pelo interessado como escopo da consulta.

5.Desse modo, considerando que a constitucionalidade da norma será examinada no foro competente, o STF, passo ao exame do mérito da consulta, cingindo-me aos contornos traçados pelo interessado.

II

6.De início, cabe lembrar que a licitação é obrigação imposta à Administração Pública pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal. No entanto, o dever de licitar não se constitui em dever absoluto, visto que a própria Carta Magna autoriza a lei ordinária federal a criar exceções à regra quando determina que, "ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública (...)". Entre essas exceções, enquadram-se as hipóteses de dispensa de licitação previstas no art. 24 da Lei n° 8.666/93.

7.É importante frisar que a dispensa de licitação apresenta a peculiaridade de ser facultativa, posto que a decisão de adotá-la, ou não, inscreve-se na esfera de poder discricionário do Administrador Público. Significa dizer que, nos casos em que esse tipo de contratação direta é legalmente admitida, a licitação poderia ser realizada, vez que há possibilidade de competição; contudo, a lei entendeu desnecessário o certame por considerar que outros interesses públicos poderiam vir a prevalecer, como o pequeno valor dos bens ou serviços adquiridos e a necessidade de atender situações emergenciais, entre outros. A esse respeito, cito a lição de Lúcia Valle Figueiredo e de Celso Antônio Bandeira de Mello, que assim se posicionam:

"Ressalta-se, pois, que *na dispensa* não há, em princípio, afastamento da licitação. No caso concreto podem-se verificar os pressupostos hábeis a afastá-la.

Nada obstante, se o administrador entender conveniente, poderá efetuar a licitação em várias dessas circunstâncias." [Grifo no original] [FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Direitos dos Licitantes**. 4ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 26.]

"Em tese, a dispensa contempla hipóteses em que a licitação seria possível, entretanto, razões de tomo justificam que se deixe de efetuá-la em nome de outros interesses públicos que merecem acolhida." [MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1994, p. 277]

8.Ora, se a dispensa de licitação se configura em exceção à regra constitucional e, mais, se o instituto incide sobre situações nas quais a realização de licitação seria viável, claro está que o art. 24 da Lei n° 8.666/93 deve ser aplicado com o máximo de rigor e cautela, de modo a se evitar a utilização indevida da autorização legal para fugir à realização da licitação. Nesse caso, deve operar uma das regras fundamentais da hermenêutica: aquela que determina que as exceções sejam interpretadas restritivamente. Veja-se, assim, que é exatamente nessa linha que segue a jurisprudência desta Corte, bem como a doutrina, ao afirmarem que a enumeração constante do art. 24 da Lei de Licitações é exaustiva, não admitindo interpretação extensiva ou analogia. A título de

referência sobre o assunto, menciono o teor do relatório que acompanha a Decisão n° 627/1999-Plenário, exarada em sede de consulta formulada por Comissão Parlamentar da Câmara dos Deputados, versando sobre a contratação por dispensa de licitação em situação de calamidade pública.

9.Em conseqüência dessa restrição, uma determinada situação fática somente será alcançada pela hipótese de dispensa de licitação se apresentar elementos que preencham perfeitamente os requisitos estabelecidos na norma.

10.Como subsídio ao exame da tese apresentada nesta consulta, cumpre transcrever o conteúdo do art. 24, inciso XXIV, a fim de se verificar quais os requisitos de aplicação do dispositivo previstos em lei, conforme se segue:

"Art. 24. É dispensável a licitação:
(...)
XXIV – para a celebração de contratos de prestação de serviços com as Organizações Sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo, para atividades contempladas no contrato de gestão."

11.Os requisitos de aplicação do dispositivo são, portanto, referentes a dois aspectos, isto é, a pessoa do contratado ("Organizações Sociais, qualificadas no âmbito das respectivas esferas de governo") e o objeto da contratação ("prestação de serviços para atividades contempladas no contrato de gestão").

12.Quanto à pessoa do contratado, observa-se que o requisito deve ser analisado à luz do que determina a Lei n° 9.637/98. O conceito de Organização Social deriva do art. 1° do diploma legal, que preceitua: "o Poder Executivo poderá qualificar como Organizações Sociais Pessoas Jurídicas de Direito Privado, sem fins lucrativos, cujas atividades sejam dirigidas ao ensino, à pesquisa científica, ao desenvolvimento tecnológico, à proteção e preservação do meio ambiente, à cultura e à saúde, atendidos aos requisitos previstos na Lei." Organizações sociais são, pois, entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, voltadas para atividades de interesse social em áreas pré-definidas em lei, assim reconhecidas pelo Poder Público por meio de um título jurídico específico.

13.Decorre da norma que, para que uma entidade seja considerada uma Organização Social, não basta que ela seja pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, dedicada às atividades ali especificadas, porque a conformação de uma Organização Social não depende apenas das características intrínsecas apresentadas pela entidade. De acordo com o mandamento legal, além da natureza jurídica e das finalidades indicadas, também faz parte da condição jurídica de Organização Social que a entidade seja **formalmente qualificada** como tal pelo Poder Público segundo exigências previstas no art. 2° da referida lei.

14.Nesse contexto, também não se deve esquecer que o inciso XXIV do art. 24 da Lei de Licitações menciona um outro requisito concernente à pessoa do contratado: a dispensa de licitação somente se aplica à organização social **qualificada pela mesma esfera de governo** do órgão ou entidade contratante. Resume bem esse ponto de vista a observação feita por Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, na obra "Contratação Direta sem Licitação", **in verbis**:

"É imprescindível que a Organização Social integre a mesma esfera de governo que a entidade contratante, em face da literalidade inafastável do inciso, em comento." [**in: Contratação Direta sem Licitação**. 5ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 521]

15.O parecer que ora se formula poderia suscitar questionamento, uma vez que o art. 15 da Lei n° 9.637/98 prevê que alguns dos benefícios concedidos pela União em decorrência da qualificação sejam estendidos a Organizações Sociais dos Estados, Distrito Federal e Municípios, como se verifica a partir da transcrição abaixo:

"Art. 15. São extensíveis, no âmbito da União, os efeitos dos arts. 11 e 12, § 3º, para as entidades qualificadas como Organizações Sociais pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos

Municípios, quando houver reciprocidade e desde que a legislação local não contrarie os preceitos desta Lei e a legislação específica de âmbito federal."

16.Chama a atenção o fato de que a extensão de efeitos contida no art. 15 é restrita, pois a norma menciona explicitamente os pontos sobre os quais essa extensão recai: a declaração de interesse social e de utilidade pública (art. 11) e o uso de bens públicos mediante permissão com dispensa de licitação (art. 12, § 3°). Essa menção expressa indica a opção do legislador em limitar aplicação do artigo da lei. Diferente seria se a norma silenciasse quanto aos dispositivos abrangidos ou se empregasse a expressão "para todos os efeitos"; nessas circunstâncias, a extensão seria ampla, podendo incidir sobre os demais efeitos da legislação afeta à matéria.

17.Isto posto, verifica-se que é a repercussão da extensão da declaração de utilidade pública contida nos arts. 11 e 15 da Lei n° 9.637/98 que vai interessar mais de perto ao estudo aqui desenvolvido.

18.É certo que a declaração de interesse social e de utilidade pública acarreta uma série de privilégios aos entes a quem foram reconhecidas essas qualidades, como a isenção de contribuições previdenciárias. Todavia, note-se que esses privilégios devem estar previstos em cada lei específica, visto que estabelecem exceções a regras gerais. No caso da Lei de Licitações, observa-se que não há previsão que determine a atribuição de tratamento diferenciado a pessoas jurídicas declaradas de interesse social e de utilidade pública **quando da contratação dos serviços prestados por essas entidades à Administração Pública**. Por conseguinte, as disposições dos arts. 11 e 15 da Lei n° 9.637/98 não repercutem sobre a aplicação do art. 24, inciso XXIV, da Lei n° 8.666/93, o que significa que não há autorização legal para que os efeitos da qualificação de Organizações Sociais de um ente federado se estendam à contratação efetuada por esfera de governo diversa mediante dispensa de licitação fundada no referido dispositivo.

19.Todos esses requisitos relativos à pessoa do contratado estabelecidos pelo art. 24, inciso XXIV, da Lei de Licitações caracterizam o que a doutrina denomina "dispensa em razão da pessoa", classificação essa aplicável a outros incisos do mesmo artigo como, por exemplo, o inciso XX (contratação de associação de portadores de deficiência física para fornecimento de mão-de-obra) e o inciso XXII (contratação de fornecimento ou suprimento de energia elétrica de concessionário, permissionário ou autorizado). Assim, tem-se que o fundamento da dispensa de licitação reside em características próprias da entidade a ser contratada, o que determina a estrita observância dos pressupostos legais relativos à pessoa do contratado. Trata-se, pois, de contratação de natureza personalíssima, situação em que se exige a execução direta do objeto. Logo, acrescente-se que não há respaldo na lei para que, agindo sob o manto da dispensa de licitação em comento, a entidade selecionada pela Administração efetue a subcontratação do objeto.

20.Com base nas considerações supra, conclui-se que o inciso XXIV do art. 24 da Lei n° 8.666/93 deve ser interpretado restritivamente, significando que, se a lei estabelece como requisito para contratação que a pessoa jurídica seja Organização Social, o contratado deve atender essa condição de maneira estrita. Resulta que, sob o mencionado fundamento legal, não é admissível a contratação de pessoa jurídica não detentora do título, ainda que seu regime jurídico ou seus objetivos sejam assemelhados aos das Organizações Sociais. Por conseguinte, o dispositivo somente poderá ser aplicado nos casos em que a pessoa jurídica a ser contratada tenha sido qualificada como Organização Social, nos termos da Lei n° 9.637/98, pela esfera de governo contratante, não se admitindo a ulterior subcontratação do objeto em face do caráter personalíssimo da avença.

21.No que tange ao objeto da contratação, a legislação também traz restrições. A primeira delas se refere à natureza desse objeto, que é limitada pela lei à prestação de serviços. Conseqüentemente, não há amparo legal para que a Administração se valha da contratação direta de Organizações Sociais para a execução de obra ou a realização de compras, tomadas na acepção do art. 6°, incisos I e III, da Lei n° 8.666/93. A segunda restrição trata da espécie de serviços a serem objeto da contratação. Neste caso, não é todo e qualquer serviço que pode ser contratado, visto que a norma autoriza expressamente apenas a contratação daqueles serviços inseridos no âmbito das atividades constantes do contrato de gestão firmado entre o Poder Público e a entidade qualificada na forma dos arts. 5° a 7° da Lei n° 9.637/98.

22.Esse nosso posicionamento encontra eco na doutrina em geral, conforme trechos que transcrevo abaixo:

"O objeto é necessariamente prestação de serviços referente a uma atividade que consta do contrato de gestão.(...)

Importa assinalar que o objeto não é o contrato de gestão, mas um serviço, uma atividade, um trabalho. Esse guarda pertinência com o contrato de gestão e com a finalidade da Organização Social."[FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta sem Licitação**. 5ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000, p. 522/523]

"Tal condição implica que a Organização Social contratada possa ter capacidade de vir a prestar um serviço para algum órgão governamental – diverso daquele com quem mantenha o contrato de gestão – mas que seja um serviço que faça parte das atividades contidas no referido contrato. Parece só poder ser assim, pois, com o próprio órgão com o qual celebrou o contrato de gestão pressupõe-se que os serviços contidos no referido contrato não venham ser objeto de nova contratação." [CITADINI, Antonio Roque. **Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas**. 3ª ed. São Paulo: Ed. Max Limonad, 1999, p. 215]

23.Nessa linha de raciocínio, conclui-se que os Serviços Sociais Autônomos somente poderiam ser contratados por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XXIV, da Lei n° 8.666/93, caso atendam sobretudo aos requisitos contidos nos arts. 2.º, 3.º e 4.º da Lei 9.637/98 e venham a ser formalmente qualificados, por ato do Poder Executivo, como Organizações Sociais nos termos do art. 1.º da mesma Lei e, ainda, caso o objeto da contratação seja relacionado às atividades incluídas em contrato de gestão celebrado com a esfera de governo à qual pertence o órgão ou entidade contratante.

24.Não ocorrendo a hipótese aventada, então não haverá amparo legal para a aplicação do aludido dispositivo da Lei 8.666/93.

Isso posto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

Sala das Sessões, em 14 de abril de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 421/2004 - TCU - Plenário

1. Processo: TC–019.027/2003-3.
2. Grupo: I – Classe de Assunto: III – Consulta.
3. Interessado: Deputado João Paulo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados.
4. Unidade: Câmara dos Deputados.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado, oralmente, na Sessão.
7. Unidade Técnica: 5ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta, formulada pelo Deputado João Paulo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados, acerca da legalidade de contratações por parte da Administração Pública Direta do fornecimento de bens ou serviços das entidades dos Serviços Sociais Autônomos com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XXIV, da Lei n° 8.666/93;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 1°, inciso XVII e § 2°, da Lei n° 8.443/92 e art. 264 do Regimento Interno, em:

9.1. conhecer da consulta por preencher os requisitos de admissibilidade;

9.2. responder ao Exmo. Sr. Deputado João Paulo Cunha, Presidente da Câmara dos Deputados, que:

9.2.1 a contratação por dispensa de licitação fundada no art. 24, inciso XXIV, da Lei n° 8.666/93 submete-se à estrita e simultânea observância dos seguintes requisitos:

9.2.1.1 a pessoa jurídica contratada deve ser qualificada como Organização Social, nos termos da Lei n° 9.637/98, por ato formal da esfera de governo à qual pertence o órgão ou entidade contratante;

9.2.1.2 o objeto da contratação deve ser necessariamente a prestação de serviços, tomados na acepção do art. 6°, inciso II, da Lei n° 8.666/93, devendo tais serviços estarem inseridos no âmbito das atividades fins, previstas no seu estatuto e constantes do contrato de gestão firmado entre a Organização Social e o Poder Público, na forma dos arts. 5° a 7° da Lei n° 9.637/98;

9.2.2. na hipótese de não estarem preenchidos os requisitos arrolados nos itens 9.2.1.1 e 9.2.1.2 supra, não há amparo legal para a realização de contratação por dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XXIV, da Lei n° 8.666/93, ainda que existam semelhanças entre o regime jurídico das entidades apresentadas para contratação e o das pessoas jurídicas mencionadas no item 9.2.1.1 retro;

9.2.3. os Serviços Sociais Autônomos somente poderiam ser contratados por dispensa de licitação com base no art. 24, inciso XXIV, da Lei n° 8.666/93, caso atendam sobretudo aos requisitos contidos nos arts. 2.º, 3.º e 4.º da Lei 9.637/98 e venham a ser formalmente qualificados, por ato do Poder Executivo, como Organizações Sociais nos termos do art. 1.º da mesma Lei e, ainda, caso o objeto da contratação seja relacionado às atividades incluídas em contrato de gestão celebrado com a esfera de governo à qual pertence o órgão ou entidade contratante;

9.3 dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao consulente;

9.4. arquivar o processo.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE – IV – PLENÁRIO

TC–004.467/2002-6 (com 2 volumes)
Natureza: Tomada de Contas Especial (por conversão de Representação)
Interessado: Ministério Público do Estado de Alagoas/AL
Unidade: Lar Batista Marcolina Magalhães
Responsáveis:
- Lilia Ayres Martins da Paes (CPF 123.971.724-53), ex-Presidente; e

- Maria Madalena Chaves Pimentel (CPF 580.612.584-04), ex-1ª Tesoureira.

Advogados constituídos nos autos:

- Gessi Santos Leite (OAB-AL nº 4.916);
- Manoel Leite dos Santos Neto (OAB-AL nº 4.952); e
- Samuel Freitas Cerqueira (OAB-AL nº 4.037).

Sumário: Representação de autoria da Promotoria de Justiça do Estado de Alagoas/AL. Indícios de desvio de recursos públicos. Conversão do processo em Tomada de Contas Especial. Citação das responsáveis. Débito elidido. Contas regulares, com ressalvas, e determinação à Entidade. Ciência ao Ministro de Estado da Justiça e à Autoridade Representante.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de Representação originária do Ministério Público do Estado de Alagoas/AL (fls. 01 a 28, vol. Principal), por meio da qual foram noticiadas a esta Corte irregularidades na utilização de recursos federais, repassados por meio de convênios, pela entidade Lar Batista Marcolina Magalhães.

2.Frente às irregularidades noticiadas, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Alagoas – Secex/AL, mesmo tendo constatado que os seis convênios registrados no Siafi, todos celebrados entre a extinta Fundação Centro Brasileira para Infância e Adolescência – FCBIA e a citada Entidade assistencial, encontravam-se em situação de regularidade, sugeriu fosse diligenciado o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, sucessor documental da referida Fundação, para que informasse sobre a existência de documentos que atestassem o fiel cumprimento dos objetos conveniados (fls. 36 a 39, vol. principal).

3.Efetivada a diligência sugerida, que foi posteriormente redirecionada para o Ministério da Justiça, destinatário final dos documentos da FCBIA (fl. 66, vol. principal), foram acrescentados aos autos informações adicionais sobre quatro dos citados convênios (fl. 68, vol. principal).

4.Confrontadas as informações, a Secex/AL concluiu que pelo menos três documentos relacionados como irregulares na Representação também constavam na Prestação de Contas do convênio nº 103.850, quais sejam, os cheques nº 348130, 348134 e 348136, emitidos em 22, 23 e 26 de fevereiro de 1995, respectivamente, nos valores de R$ 300,00, R$ 5.500,00 e R$ 4.253,00 fls. 29, 32 e 33, vol. 1), os quais apresentaram destinação real diferente daquela apontada pela Entidade conveniada (fls. 73 e 74, vol. principal).

5.Em vista disso, a Unidade Técnica sugeriu fossem ouvidos em audiência as pessoas responsáveis pela Entidade (fl. 74, item 15, vol. principal).

6.O Sr. Secretário de Controle Externo da Secex/AL, concordando com a proposta apresentada, retificou os nomes e cargos das responsáveis apontadas na instrução, conforme termo de posse da diretoria da Entidade empossada em fevereiro de 1995 (fl. 76, vol. principal).

7.Submetido o feito ao Plenário, foram os autos convertidos em Tomada de Contas Especial e autorizada a citação das responsáveis, Lilia Ayres Martins da Paes e Maria Madalena Chaves Pimentel (fls. 78 a 81, vol. principal).

8.Procedidas as citações (fls. 84 a 89 e 97 a 102, vol. principal), ambas as Responsáveis apresentaram defesa e anexaram documentos (fls. 90 a 96 e 109 a 113, vol. principal).

9.Após análise desses documentos, a Unidade Técnica assim se manifestou (fls. 116 a 122, vol. principal):

"A Srª Maria Madalena Chaves Pimentel, em atendimento ao expediente citatório, compareceu aos autos para apresentar suas alegações de defesa (v. fls. 90/92), vazada, resumidamente, nos seguintes termos, **in verbis**:

'(...)

1.No que pertine ao cheque nº 348.130 do Banco do Brasil, datado de 22 de fevereiro de 1995, no valor de R$ 300,00, utilizado para compra de verduras e nominativo a outra pessoa, isto é, a Maria Madalena Chaves Pimentel.

Alega a requerente que as compras foram realizadas ao Sr. Francisco do Nascimento, verdureiro, domiciliado no Bairro do Benedito Bentes, e que pelo fato dele não ter conta bancária, para depositar o cheque, exigiu o pagamento em dinheiro. Fez-se necessário a requerente sacar o aludido cheque 'na boca do caixa' para efetuar o pagamento em dinheiro. O vendedor forneceu recibo de pagamento das mercadorias, conforme doc. 02 (anexo).

2.No que pertine aos cheques nº 348.134 e 348.138 no valor de R$ 5.500,00 e R$ 4.253,00, respectivamente, e emitidos nos dias 23 de fevereiro de 1995 e 26 de fevereiro de 1995, do Banco do Brasil, utilizados para compra de produtos alimentícios.

Alega a requerente que emitiu os cheques conjuntamente com a Srª. Presidente da Instituição, nos valores supramencionados, e que foram realmente utilizados para compra de alimentos ao Cerealista Água Negra Ltda., conforme provam as notas fiscais nº 004899 e 004900, docs. 03 e 04 (anexos).

Que a compras foram realizadas e foram pagas com os aludidos cheques, conforme atesta a própria Empresa de Alimentos, onde, no pé da nota fiscal, acusa ter recebido o valor da compra em cheque, acusa o número do cheque e o Banco sacado.

É de se observar que jamais foi sequer suscitada a hipótese da falsidade das notas fiscais ou da rasura dos dados nelas constantes. Haja vista que as notas fiscais são verdadeiras, os dados nela escritos não (sic) verdadeiros, e o pagamento foi realizado com os aludidos cheques. INEXISTE, PORTANTO, FALSIDADE DE DOCUMENTO.

3.Ora, Sr. Ministro, quanto à entrega das mercadorias e o recebimento das mesmas, é de se registrar que todas as mercadorias compradas foram entregues na sede da Instituição, e foram recebidas pela então Diretora do LAR, Sra. Anna Isaura Lopes de Menezes e seu esposo.

Este casal era, na época, o responsável pela direção da instituição, se houve desvios de mercadorias, tal desvio ocorreu sob sua responsabilidade, e não da diretoria.

(...)

4.No que diz respeito aos cheques terem sido nominados nas pessoas de IRISSON CHAVES PIMENTEL e TIMORÊ MENDES DOS SANTOS, a requerente desconhece o fato, uma vez que apenas foram os compradores e portadores dos cheques. TAL FATO É IRRELEVANTE, UMA VEZ QUE A EMPRESA CEREALISTA QUE VENDEU OS PRODUTOS ATESTA QUE RECEBEU O PAGAMENTO ATRAVÉS DOS ALUDIDOS CHEQUES E ATÉ OS MENCIONA NA NOTA FISCAL.

FACE AO EXPOSTO,

Que, tendo em vista que jamais houve malversação de dinheiro público, que jamais houve desvios de qualquer centavo ou que houve dolo ou sequer culpa da requerente.

(...)

Que a direção interna do lar não era de sua responsabilidade e sim do casal ANNA ISAURA LOPES DE MENEZES e seu esposo.

Que, inexistindo qualquer prova que ateste a veracidade dos fatos e que a requerente seja culpada,

REQUER:

a)Seja julgada IMPROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO, o processo seja extinto e os autos sejam arquivados'. [OS GRIFOS SÃO DO ORIGINAL]

7.Em 13/06/2003 a Srª. Lilia Ayres Martinz da Paz, através de seus patronos, compareceu aos autos para apresentar suas alegações de defesa (v. fls. 109/115). Defesa essa vazada nos seguintes termos, **in verbis**:

'(...)

II – DA DEFESA

A requerente figura como acusada de atos que jamais ocorreram, haja visto (sic) sua idoneidade moral, bons antecedentes e conduta ilibada, com uma grande folha de serviços prestados à sociedade alagoana, por mais de 20 anos, quer como ex-primeira dama do município de Maceió, ou como ex-vice presidente do Serviço de Proteção e Bem Estar Comunitário, órgão de administração pública estadual.

Segundo o regimento interno do Lar Batista Marcolina Magalhães, é de competência da Diretora: a solicitação, o recebimento e a utilização dos alimentos necessários à alimentação das

crianças. Esta responsabilidade é confirmada pela Sra. Anna Isaura Lopes de Menezes, ex-Diretora do Lar, no Termo de Declaração (fl. 25, vol. principal), verbis:

(...) compareceu Anna Isaura Lopes de Menezes (...), que era Diretora da Entidade denominada Lar Batista Marcolina Magalhães desde o dia 1º Agosto de 1991; (...); que suas funções no Lar não eram só burocráticas, fazia de tudo, (...)

I.1 – **CHEQUE Nº 348.130, DO BANCO DO BRASIL, DE 22/02/1995, NO VALOR DE R$ 300,00**

I.1.1 – **QUESTIONAMENTO**:

a)Que o cheque não foi nominal ao vendedor de frutas e verduras.

ESCLARECIMENTO: O Cheque em referência, no valor de R$ 300,00 (trezentos reais), foi emitido nominalmente à Maria Madalena Chaves Pimentel, como adiantamento para posterior prestação de contas, em virtude dos feirantes não terem contas bancária e só realizarem vendas com pagamento em espécie. A compra foi realizada, as frutas e verduras recebidas pela Diretora Sra. Anna Isaura Lopes de Menezes e pagas, conforme atesta o recibo, (fl. 95, vol. principal), fornecido pelo verdureiro Sr. Francisco do Nascimento, estabelecido na feira livre do Conj. Benedito Bentes, localizado na periferia da cidade de Maceió. A prestação de contas foi feita.

I.2 – **CHEQUE Nº 348.134, DE 23/02/1995, NO VALOR DE R$ 5.500,00 E O DE Nº 348.138, DE 26/02/1995, NO VALOR DE R$ 4.253,00; AMBOS DO BANCO DO BRASIL S/A.**

I.2.1 – **QUESTIONAMENTOS**:

a)– **Aquisição de alimentos com quantidades e valores elevados**.

ESCLARECIMENTO: Os alimentos foram adquiridos nas quantidades solicitadas pela então Diretora do Lar, Sra. Anna Isaura Lopes de Menezes, a quem cabia a previsão, solicitação do numerário necessário às compras, e o recebimento dos mantimentos. A Diretora era responsável pelo dia-a-dia das atividades da instituição. Quanto aos preços, a Diretora fazia pesquisa no mercado para adquirir pelo menor preço ofertado. Não consta outro procedimento.

b)– **Compra de mantimentos que são recebidos em doações**.

ESCLARECIMENTO: Realmente o Lar recebia esporadicamente doações de alguns alimentos, mas nunca o suficiente para suprir suas necessidades de alimentação das 63 crianças existentes, na época.

c)– Que os cheques não foram nominais à empresa vendedora.

ESCLARECIMENTO: Os cheques não foram nominativo à empresa por solicitação da mesma, alegando problema em sua conta bancária. Assim, fez-se adiantamento para posterior prestação de contas. O que foi feito conforme se verifica nas notas fiscais nº 004899 e nº 004900 da Cerealista Água Negra Ltda. e recibos de quitação passados nas próprias notas (fls. 94 e 96, vol. Princ.). A prestação de contas foi realizada.

Excelência, observe-se que jamais foi suscitada a hipótese da falsidade das notas fiscais ou rasuras dos dados nela contidos. Haja visto (sic) que as notas fiscais são verdadeiras, os dados nela inscritos são verdadeiros, as mercadorias foram recebidas na sede da instituição pela então Diretora Sra. ANNA ISAURA LOPES DE MENEZES, e o pagamento foi realizado na totalidade das importâncias constantes dos cheques. Não há porque se falar em FRAUDE OU FALSIDADE DE DOCUMENTO.

III – **FACE AO EXPOSTO**

(...)

REQUER:

Seja julgada IMPROCEDENTE A REPRESENTAÇÃO, o processo seja extinto e os autos sejam arquivados'. [OS GRIFOS SÃO DO ORIGINAL]

8.Cabe destacar, das alegações de defesa acostadas aos autos pelas responsáveis, que, até onde foi possível apurar, não houve o desvio de recursos e/ou a não-entrega dos produtos adquiridos, quer junto ao verdureiro (Sr. FRANCISCO DO NASCIMENTO), quer junto à empresa CEREALISTA ÁGUA NEGRA LTDA.

8.1Inclusive, a corroborar essa certeza, basta recordarmos as conclusões a que chegou a Comissão Especial designada pela União Feminina Missionária Batista de Alagoas, para 'analisar e

emitir parecer sobre o balanço financeiro e a auditoria do Lar Batista Marcolina Magalhães' (vide fls. 7 – volume 1 e fls. 70/71 – volume principal), **in verbis**:

'2. CONSTATAÇÕES: a) Falta de controle de entrada e saída de mercadorias durante o período com ênfase em 94-95; b) Falhas na documentação de despesa de produtos, materiais e serviços, tais como: recibos impróprios, ausência de notas fiscais, especificação de produtos e favorecidos; Pagamentos realizados sem emissão de cheques nominais; Fragilidade ou ausência no controle e registro das receitas, principalmente das contribuições recebidas em caixa ou bancos.'

(...)

4. CONCLUSÃO: Ao final deste trabalho, analisados os documentos entregues a esta comissão, e ouvidas as partes envolvidas, **conclui-se não encontrar dolosidade nos procedimentos financeiros e administrativos, apesar de ficar por demais claro a ocorrência de diversas falhas administrativo-financeiras, conforme apontadas nas CONSTATAÇÕES**.' [GRIFAMOS]

9.Conforme anteriormente registrado, a documentação que deu suporte às mencionadas aquisições fez parte da prestação de contas Convênio nº **103850** firmado com a extinta FCBIA – Fundação Centro Brasileiro para a Infância e Adolescência (v. fls. 39-40 volume 2).

10.Depreende-se, das alegações de defesa acostadas aos autos, que alguns dos procedimentos administrativos utilizados pelas responsáveis, para controle e execução das sobreditas despesas, não se coadunaram com a legislação então vigente.

10.1A solução para pagamento dos produtos adquiridos junto ao verdureiro (R$ 300,00 – recibo de fls. 95), sem sombra de dúvida, não foi a mais adequada ao caso. Considerando que o simples fato do fornecedor não ser detentor de conta bancária, não ensejaria que aquela administração, à época, emitisse um cheque, para pagamento da despesa em nome de outro, que não o fornecedor. Ainda, que o mesmo (fornecedor) exigisse que o pagamento fosse em espécie, existiam, certamente, outras formas de resolver a questão. Considerando, principalmente, que o mencionado verdureiro, **a priori**, não teria motivos para "desconfiar" da idoneidade da Instituição em epígrafe. Assim como, também, o volume de produtos adquiridos facultaria o surgimento de um grande número de outras pessoas físicas e/ou jurídicas aptas a fornecer esses mesmos produtos e dispostas a receber o pagamento em cheque nominativo, sem criar maiores óbices àquela Administração.

10.2Cabe ressalvar, também, a solução adotada, à época, pelas dirigentes do Lar Batista Marcolina, para pagamento dos produtos adquiridos junto à CEREALISTA ÁGUA NEGRA LTDA (v. fls. 94 e 96), por meio dos cheques nº 348.134 (R$ 5.500,00) e 348.138 (R$ 4.253,00), também, não merecem aprovação.

10.3O mesmo raciocínio empregado, no que tange à aquisição dos produtos junto ao verdureiro (R$ 300,00), também, pode ser estendido às aquisições levadas a efeito, junto àquela empresa. Existiriam, indubitavelmente, um sem número de outras empresas, em situação regular, junto às instituições bancárias, que evitaria que as dirigentes, anteriormente identificadas, no intuito de resolver um problema que diria respeito, tão-somente, à própria empresa fornecedora (problema com conta-corrente), descambassem para a ilegalidade, haja vista que a legislação, à época, que regulava a execução e prestação de contas de convênios, determinava que os recibos e cheques emitidos para pagamento das despesas efetuadas por conta dos recursos repassados fossem, obrigatoriamente, preenchidos NOMINALMENTE, de forma que ficasse (m) identificado (s) o (s) fornecedor (es) do (s) produtos e/ou serviços fornecidos. Portanto, não merecem prosperar as alegações de defesa das responsáveis supracitadas.

10.4.Por fim, cabe registro, mais uma vez, que, apesar de ter ficado comprovado o cometimento de irregularidades/ilegalidades, por parte das responsáveis identificadas, no que tange à execução das despesas efetuadas por conta do Convênio em relevo, não vislumbramos, das peças constantes destes autos, a ocorrência de qualquer desvio e/ou desfalque dos recursos repassados àquela Instituição, por força do instrumento convenial, razão pela qual entendemos não haver motivo para prosperar qualquer proposta, no sentido de que sejam devolvidos os recursos objeto da citação promovida. De outro modo, entendemos que as práticas administrativas observadas, no curso da gestão dos recursos repassados àquela Instituição, por conta do pré-falado instrumento,

feriram os normativos então vigentes, motivo pelo qual entendemos deverá ser proposta a aplicação da multa às responsáveis, prevista no inciso II do artigo 58 da Lei nº 8.443/92.”.

10.Quanto ao mérito, a Unidade Técnica assim se manifestou:

“11.Ante todo o exposto, submetemos os presentes autos à consideração superior, PROPONDO com fulcro nas disposições contidas nos arts. 12, § 1º; 28 e 58, inciso II, todos da Lei nº 8.443/92 seja (m):

I – acolhidas, parcialmente, as alegações de defesa apresentadas pelas Sras. MARIA MADALENA CHAVES PIMENTEL (CPF 580.612.584-04) e LILIA AYRES MARTINS DA PAZ (CPF 123.971.724-53), tendo em vista não ter ficado configurado o desvio ou desfalque de recursos públicos;

II – aplicada, individualmente, às responsáveis acima identificadas, a multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92;

III – fixado novo e improrrogável prazo para que elas recolham, aos cofres do Tesouro, a multa citada no subitem anterior;

IV – desde logo, autorizada a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

V – encaminhadas cópias da Decisão que vier a ser proferida, bem como do Relatório e Voto que a fundamentarem, ao Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Estado de Alagoas.”

11.O Sr. Secretário de Controle Externo, divergindo quanto à imputação de penalidade, assim se manifestou (fls. 123 e 124, vol. principal):

“Efetivamente, bem se posiciona a instrução do feito, após análise das alegações de defesa das responsáveis, no item 10.4, fl. retro, ao concluir que ‘apesar de ter ficado comprovado o cometimento de irregularidades/ilegalidades, por parte das responsáveis identificadas, no que tange à execução das despesas efetuadas por conta do Convênio em relevo, não vislumbramos, das peças constantes destes autos, a ocorrência de qualquer desvio e/ou desfalque dos recursos repassados àquela Instituição, por força do instrumento convenial, razão pela qual entendemos não haver motivo para prosperar qualquer proposta, no sentido de que sejam devolvidos os recursos objeto da citação promovida. De outro modo, entendemos que as práticas administrativas observadas, no curso da gestão dos recursos repassados àquela Instituição, por conta do pré-falado instrumento, feriram os normativos então vigentes, motivo pelo qual entendemos deverá ser proposta a aplicação da multa às responsáveis, prevista no inciso II do artigo 58 da Lei nº 8.443/92’.

2. Face às considerações expendidas, sem se pronunciar quanto ao julgamento de mérito das contas, o Analista-informante propõe a aplicação de multa às responsáveis, proposta que, se vier a ser acolhida, ensejará o julgamento das contas pela irregularidade.

3. A rigor, o item 4.2, da Cláusula Quarta – Do Movimento Financeiro, do termo de Convênio nº 025/02/04 (fls. 210-217), dispõe: ‘O movimento financeiro dos recursos repassados pela CBIA será efetuado mediante cheques nominais, assinados em conjunto, pelo titular do(a) CONVENENTE ou por quem ele, especialmente, designar e por outro representante legal do(a) mesmo(a).’

4. No caso vertente, cuida-se de irregularidade que, na sua origem, estão os cheques do Banco do Brasil nº 348130, de 22/02/1995, no valor de R$ 300,00, nominativo à ex-Tesoureira, e se destinou ao pagamento da aquisição de frutas e verduras; nº 348134, 23/02/1995, no valor de R$ 5.500,00, nominativo ao Sr. Timorê Mendes dos Santos; e nº 348138, de 26/02/1995, no valor de R$ 4.253,00, nominativo ao Sr. Irisson Chaves Pimentel, ambos destinados à aquisição de gêneros alimentícios, todos da conta específica do Convênio.

5. As cópias dos cheques, às fls. 29, 32 e 33, do volume 1, bem demonstram que os cheques nominativos foram endossados no verso pelos beneficiários originários, estando indicadas suas finalidades no recibo de fl. 28, de R$ 300,00, em nome de Francisco do Nascimento; e nas Notas Fiscais nº 004899, no valor de R$ 5.500,00; e nº 004900, no valor de R$ 4.253,00.

6. Quanto ao fato de se tratar de importâncias elevadas para as aquisições a que se destinaram, e até o fato de que a entidade recebia doação de gêneros alimentícios similares aos adquiridos, as

alegações das responsáveis confirmam o recebimento de referidas doações, esclarecendo, contudo, que ‘porém tais doações são periódicas, e são insuficientes para alimentar as crianças que ali são abrigadas’ (na época 80 crianças). Em outra defesa, esse número foi indicado de 63 crianças (fl. 111).

7. Nesse contexto, cabe registrar se tratar, à exceção de papel higiênico, de aquisições de gêneros alimentícios comuns, tais como: arroz, feijão, açúcar, macarrão, charque, farinha de mandioca, sardinha, café, biscoito leite em pó, goiabada, ovos, leite de côco, milho de pipoca, fígado bovino, carne bovina patinho, amido de milho, batata doce, inhame e batata inglesa, como descrito nas Notas Fiscais.

8. Quanto à prática irregular na formalização dos pagamentos, que, apesar de feitos mediante cheques nominativos, os beneficiários dos cheques não eram os fornecedores dos produtos adquiridos, os responsáveis alegam:

a) relativamente ao cheque de R$ 300,00 (trezentos reais), destinado ao pagamento de frutas e verduras, que os feirantes têm conta bancária e só realizam vendas com pagamento em espécie;

b)sobre os cheques de R$ 5.000,00 e R$ 4.253,00, não foram nominativos à empresa por solicitação da própria empresa, alegando problema em sua conta bancária, entretanto a quitação mencionando o nº do cheque foi mencionada na própria nota fiscal.

9. Dessa maneira, é possível dizer que não há indícios ou evidências concretas que possam levar à conclusão da ocorrência de desvio, desfalque ou locupletamento por parte das responsáveis, mas, tão-somente, como assinala a instrução, práticas administrativas que não obedeceram ao termo de convênio, em sua cláusula quarta.

10. Em que pese tais ocorrências, minha manifestação, ao apreciar o mérito destas contas, com o respeito de estilo à proposta conclusiva de fls. 121-122, formulada pelo Analista-informante, é divergente em razão de considerar, no caso, se tratar de impropriedade/falha de natureza formal de que não resultaram danos ao erário, nos termos do artigo 16, inciso II, da Lei nº 8.443/92, hipótese em que cabe o julgamento das contas pela regularidade com ressalva, dando-se quitação ao responsável, fazendo-se, entretanto, determinação saneadora à atual direção da entidade.

11. Com efeito, conclusivamente, proponho o julgamento das contas pela regularidade com ressalva, dando-se quitação às responsáveis, fazendo-se à direção da Entidade determinação no sentido que, na gestão de recursos federais transferidos à Instituição mediante convênio, observe rigorosamente os termos do instrumento firmado, notadamente quanto à observância da movimentação financeira dos recursos, ou seja, ser feita em conta específica e mediante cheques nominais, assinados em conjunto, pelo titular do(a) CONVENENTE ou por quem ele, especialmente, designar e por outro representante legal do(a) mesmo(a).”

12.O Ministério Público, em cota singela, anuiu à proposta do Sr. Secretário (fl.125, vol. principal).

É o Relatório.

VOTO

Conforme salientado no relatório, os procedimentos adotados pela administração da entidade Lar Batista Marcolina Magalhães para a aquisição de gêneros alimentícios com recursos repassados pela extinta Fundação Centro Brasileira para Infância e Adolescência – FCBIA efetivamente não se adequaram aos termos do instrumento de convênio, às normas que regem a matéria e às boas práticas administrativas.

2.Ainda que os fornecedores fossem de pequeno porte, ou mesmo feirantes, como efetivamente aconteceu, a Entidade poderia ter adotado sistemática que preservasse a exatidão e coerência dos registros relativos às transações comerciais efetuadas. A emissão de cheques nominativos a pessoas integrantes da administração da Entidade, para que fossem sacados no banco e os recursos posteriormente utilizados no pagamento dos produtos adquiridos permite, sem dúvidas, a ocorrência de desvios, o que, no meu entender, seria suficiente à apenação dos administradores envolvidos.

3.No caso específico dos autos, não obstante, outros fatores devem ser levados em conta.

4.Conforme transcrito para o Relatório acima, a inspeção conduzida pela União Feminina Missionária Batista de Alagoas sobre os registros financeiros do Lar Batista Marcelina Magalhães concluiu pela ausência de controles de entrada e saída de mercadorias e pela existência de falhas na documentação de despesas realizadas na aquisição de produtos, materiais e serviços, mas que não se pode concluir pela existência de dolo nos procedimentos analisados.

5.Deve ser ponderado, ademais, estar-se tratando de entidade de pequeno porte, que não conta com estrutura administrativa adequada e procedimentos rotinizados.

6.As defesas apresentadas por ambas as administradoras em resposta à citação, apesar de não elidirem as falhas observadas, nem as justificarem, produzem o entendimento de que efetivamente não ocorreu má-fé e de que os produtos foram efetivamente adquiridos.

7.Quanto a isso, nada nos autos indica que as aquisições de alimentos objeto da presente tomada de contas especial não tenham ocorrido. Em sentido contrário, recibos e notas fiscais relativos a essas transações foram anexados aos autos quando da apresentação das defesas.

8.Não tendo sido demonstrado eventual desvio de recursos, e nem irregularidade suficientemente grave, considerando as características específicas da Entidade e os documentos acostados aos autos, entendo que a proposta apresentada pelo Sr. Secretário de Controle Externo de Alagoas, endossada pela Representante do Ministério Público junto a esta Corte – no sentido de que sejam as presentes contas julgadas regulares, com ressalva, com determinação à Entidade – deva ser adotada.

Feitas essas considerações, e divergindo do parecer inicial emitido pela Secex/AL, acolho proposta apresentada pelo Secretário de Controle Externo, esposada pelo MP/TCU, e VOTO por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 14 de abril de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 422/2004 - TCU - Plenário

1. Processo: TC–004.467/2002-6 (com 2 volumes).

2. Grupo: II – Classe de Assunto: IV – Tomada de Contas Especial (por conversão de Representação).

3. Responsáveis: Lilia Ayres Martins da Paes (CPF 123.971.724-53), ex-Presidente; e Maria Madalena Chaves Pimentel (CPF 580.612.584-04), ex-1ª tesoureira.

4. Unidade: Lar Batista Marcolina Magalhães – Maceió/AL.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: Procuradora Drª. Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidade Técnica: Secex/AL.

8. Advogados constituídos nos autos: Gessi Santos Leite (OAB-AL nº 4.916); Manoel Leite dos Santos Neto (OAB-AL nº 4.952); e Samuel Freitas Cerqueira (OAB-AL nº 4.037).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Tomada de Contas Especial, de autoria do Ministério Público do Estado de Alagoas/AL, por meio da qual foi analisada a ocorrência de irregularidades na condução de convênios celebrados entre a extinta Fundação Centro Brasileira para a Infância e Adolescência – FCBIA e o Lar Batista Marcolina Magalhães.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, e 18, da Lei nº 8.443/92 em:

9.1. julgar a presente Tomada de Contas Especial regular, com ressalvas, dando-se quitação às responsáveis;

9.2. determinar ao Lar Batista Marcolina Magalhães no sentido de que, quando da aplicação de recursos repassados aos órgãos e entidades da União por meio de convênios, observe rigorosamente as cláusulas estabelecidas em seus instrumentos;

9.3. cientificar o Ministro de Estado da Justiça, nos termos do art. 198, parágrafo único, *in fine*, do Regimento Interno desta Corte;

9.4. dar ciência desta decisão à Autora da Representação que originou esta Tomada de Contas Especial.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE V - PLENÁRIO
TC-012.278/2003-1 (com 1 volume)
Natureza: Auditoria Operacional
Órgão: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação / Programa Morar Melhor
Interessado: Tribunal de Contas da União

Sumário: Auditoria Operacional. Programa Morar Melhor. Avaliação da efetividade, sustentabilidade e eqüidade da ação pública. Possibilidade de aprimoramentos, com repercussão na efetividade. Necessidade de ações complementares em infra-estrutura e trabalhos sociais para assegurar a sustentabilidade. Atendimento satisfatório de critérios de eqüidade referentes à escolha das famílias beneficiadas. Formulação de indicadores de desempenho do programa. Determinações. Recomendações. Ciência aos interessados.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria operacional no Programa Morar Melhor, dirigido pela Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, realizada em cumprimento ao Plano de Fiscalização para o 2º semestre de 2003 e desenvolvida em conformidade com o Projeto de Aperfeiçoamento do Controle Externo com foco na Redução da Desigualdade Social (Cerds), promovido pelo TCU e pelo Reino Unido, com a finalidade de avaliar o Programa com relação a) ao atingimento do seu objetivo de elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida; b) à observância de critérios de eqüidade no atendimento da população; c) à criação de instrumentos de verificação de resultados; e d) à atuação das prefeituras na gestão das ações locais.

2. Apresento em seguida a essência do relatório produzido pelos Analistas Paulo Gomes Gonçalves, Liliane Andréa de Araújo Bezerra, Lúcio Aurélio Barros Aguiar e Milton de Oliveira Santos Júnior, com a aprovação da Seprog (fls. 212/311):

"(...)

3.Melhoria nas condições de habitabilidade das famílias beneficiadas

3.1A Agenda Habitat, documento produzido na Conferência sobre Assentamentos Humanos, realizada em Istambul/Turquia, no ano de 1996, teve como enfoques principais dois temas de importância global: moradia adequada para todos e desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos num mundo em urbanização.

3.2A habitabilidade envolve diversos aspectos além da moradia propriamente dita, que são o acesso à infra-estrutura, ao transporte público, ao lazer, à propriedade e à ausência de risco ambiental. Para contemplar as diversas dimensões da habitabilidade, uma política habitacional deveria combinar diversos programas de modo a suprir integralmente essas demandas. Quando se fala em programa habitacional, no entanto, a primeira idéia que surge está relacionada à produção de moradias, que se apresenta como um dos maiores anseios da população, especialmente nos estratos mais vulneráveis, pois representa o atendimento de uma necessidade humana primária que é a de segurança.

3.3A preocupação em cuidar prioritariamente da unidade urbana onde se acumula a classe mais pobre da população, geralmente residindo em construções acanhadas, insalubres e até mesmo repulsivas, que o fazem, muitas vezes, tendo em vista não só a acessibilidade financeira mas, sobretudo, as vantagens de proximidade de oportunidades de trabalho, mostra-se como um dos pontos positivos do Programa.

Contribuição das ações na redução do déficit quantitativo e qualitativo

3.4Foi verificado que a contribuição do Programa para a redução do déficit global é diminuta, dado o pequeno volume de recursos alocados frente à demanda por moradia e à inadequação dos domicílios de parcela da população brasileira. Os resultados da pesquisa realizada em projetos do Morar Melhor mostram que os poucos recursos alocados ao programa têm um impacto maior, especialmente no Nordeste, na diminuição do número de domicílios rústicos, bem como naqueles sem unidade sanitária. Essas duas situações de carência têm implicações diretas sobre a saúde dos moradores.

3.5Houve também evidência quanto à contribuição do Programa como instrumento de inclusão social dos beneficiários. O fato de as famílias passarem a habitar um espaço próprio que contemple boas condições de infra-estrutura, salubridade e segurança dignifica seus habitantes, melhorando, inclusive, a auto-estima das famílias, e reduz a exclusão social.

3.6De pronto se observa, pela baixa relação (recursos despendidos)/(demanda por habitações), que, isoladamente, o programa não teria o propósito de resolver o déficit habitacional do País. As ações têm caráter paliativo, pois, segundo dados extraídos do SIAPF [Sistema de Acompanhamento dos Programas de Fomento], *os recursos encontram-se pulverizados em projetos de até R$ 5.000,00, embora a moda (valor mais freqüente) tenha valor próximo a R$ 105.000,00, sendo a média de R$ 169.235,70 com desvio padrão de 7.682,87.*

3.7Segundo dados de junho de 2003, extraídos do SIAPF, contabilizam-se, nos últimos 4 anos (2000 a 2003), 225 mil famílias beneficiadas nas ações relacionadas à produção de moradias. O número de moradias produzidas pelo Programa, no entanto, não consta dessa base de dados, mas, considerando um valor médio de R$ 6.000,00 por imóvel e o montante gasto na ação, cerca de R$ 193 milhões, é possível afirmar que esse número não alcança 40 mil unidades. Considerando o déficit quantitativo de 6,6 milhões de domicílios em 2000, a contribuição do Programa para reverter essa situação é pequena.

3.8De todo modo, é oportuno avaliar se ao menos as famílias beneficiárias deixaram de fazer parte das estatísticas das inadequações habitacionais.

3.9A melhoria das condições de habitabilidade foi avaliada a partir dos critérios usados pela Fundação João Pinheiro para conceituar déficit habitacional e também por meio da percepção da satisfação do beneficiário com a benfeitoria proporcionada.

Tabela 3: Conceituação das variáveis que compõem o déficit quantitativo e qualitativo

Déficit Quantitativo	
Coabitação	*compreende a soma das famílias conviventes secundárias com as famílias que viviam em cômodos cedidos ou alugados. As famílias conviventes secundárias são famílias constituídas por, no mínimo, duas pessoas que residem em um mesmo domicílio junto com outra família denominada 'principal'.*
Rusticidade	*considerados domicílios que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, representando não apenas desconforto para seus moradores como risco de contaminação por doenças, em decorrência das suas condições de salubridade, devendo portanto serem repostos.*
Improvisação	*considerados domicílios e/ou locais construídos ou utilizados sem fins*

	residenciais, servindo apenas como moradia, como debaixo de pontes, em barcos, dentro de carros, barracas, prédio em construção, etc.
Ônus excessivo com aluguel	*considera os domicílios com até três salários mínimos de renda familiar (no caso dos domicílios com famílias conviventes, considera-se apenas a renda da família principal) que despendem mais do que 30% com o aluguel, sendo considerados apenas as casas e apartamentos urbanos.*

Déficit Qualitativo	
Adensamento excessivo	*considera a densidade de moradores por dormitório. Nos domicílios com famílias conviventes excluiu-se do cálculo as famílias secundárias, só sendo computado os componentes da família principal em relação ao número de dormitórios. Considera-se com adensamento excessivo os domicílios urbanos onde houvesse mais de três pessoas por dormitório.*
Infra-estrutura insuficiente	*considera domicílios que não possuem ao menos um dos serviços básicos: energia elétrica, rede de abastecimento de água com canalização interna, rede coletora de esgoto ou fossa séptica e lixo coletado direta ou indiretamente, independente da renda de seus moradores.*
Ausência de unidade sanitária	*ausência de instalação sanitária de uso exclusivo do domicílio, antes considerada como parcela da infra-estrutura inadequada.*

Fonte: Déficit Habitacional no Brasil – 2000. Fundação João Pinheiro.

3.10As condições precárias de habitabilidade, encontradas em moradias desprovidas de higiene, durabilidade e segurança (pessoas habitando casas de taipa ou tábua, loteamentos irregulares, áreas de mananciais e ribeirinhas, ou nas encostas de morros, geralmente em favelas), são freqüentemente agravadoras de variados problemas, como a proliferação de doenças, a promiscuidade e o difícil e conflituoso convívio familiar.

3.11No caso do Nordeste, os domicílios rústicos são, geralmente, construções de taipa que permitem o alojamento do inseto transmissor da doença de chagas, popularmente conhecido como barbeiro, enquanto a inexistência de instalações sanitárias sujeita as famílias a agravos de origem hídrica e verminoses.

3.12No que diz respeito à efetividade, buscou-se verificar, a partir das obras concluídas, se as ações lograram melhorar as condições de habitabilidade dos beneficiários, o que foi medido, para a ação de produção de moradias, por meio de parâmetros objetivos construídos a partir do conceito de déficit habitacional quantitativo. No caso da urbanização de áreas, buscou-se estimar a melhoria nas demais dimensões da habitabilidade proporcionáveis pela ação, como o acesso à infra-estrutura e número de unidades sanitárias domiciliares construídas. Como complemento a essas avaliações, considerou-se importante realizar, também, análises sobre a percepção do morador a respeito das melhorias implementadas.

3.13Para tanto, lançou-se mão de estudo de caso via pesquisa com beneficiários, por meio de questionários aplicados por técnicos sociais contratados pela Caixa.

3.14Embora os estudos de caso não permitam fazer uma inferência estatística nacional, podem ser uma indicação de como o Programa tem contribuído para a melhoria das condições de habitabilidade das famílias por ele atendidas. Os dados obtidos foram resumidos na tabela a seguir:

Tabela 4 - Morar Melhor - melhorias verificadas na condição de habitabilidade das famílias

Município/UF	*Rusticidade*		*Ônus com aluguel*		*Coabitação*		*Infra-estrutura insuficiente*		*Sem unidade sanitária*		*Adensamento*	
	Atual	*Anterior*	*Atual*	*Anterior*	*Atual*	*Anterior*	*Atual*	*Anterior*	*Atual*	*Anterior*	*Atual*	*Anterior*
Palmas/TO	***0%***	*36%*	***5%***	*13%*	***6%***	*	***9%***	*71%*	***0%***	*28%*	***22%***	*31%*
São Bernardo do Campo/SP	***0%***	*84%*	***1%***	*1%*	***1%***	*	***1%***	*80%*	***0%***	*5%*	***13%***	*43%*
Campo Grande/MS	***0%***	*12%*	***3%***	*19%*	***7%***	*	***0%***	*78%*	***0%***	*3%*	***16%***	*53%*
Grossos/RN	***0%***	*92%*	***0%***	*0%*	***6%***	*	***0%***	*78%*	***0%***	*40%*	***0%***	*5%*
Acari/RN	***0%***	*100%*	***0%***	*19%*	***14%***	*	***0%***	*19%*	***0%***	*0%*	***0%***	*5%*
Parnamirim/RN	***0%***	*64%*	***0%***	*2%*	***9%***	*	***74%***	*98%*	***0%***	*2%*	***11%***	*28%*
Lagoa Nova/RN	***0%***	*5%*	***0%***	*0%*	***10%***	*	***5%***	*50%*	***0%***	*20%*	***15%***	*45%*
Campo Redondo/RN	***0%***	*3%*	***0%***	*21%*	***3%***	*	***18%***	*41%*	***0%***	*9%*	***9%***	*12%*
Pedro Avelino/RN	***0%***	*92%*	***0%***	*0%*	***6%***	*	***60%***	*87%*	***0%***	*40%*	***6%***	*11%*
São José do Mipibu/RN	***0%***	*71%*	***0%***	*7%*	***12%***	*	***60%***	*81%*	***0%***	*36%*	***31%***	*21%*

Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

** dados não disponíveis.*

3.15Em São Bernardo do Campo, os domicílios rústicos foram preponderantes na situação das famílias anteriormente residentes: 84% dos entrevistados afirmaram estar nessa condição na moradia anterior. Esse elevado percentual tem relação com a característica da intervenção realizada que foi a substituição de uma favela por um conjunto habitacional. Em Palmas e em Campo Grande, os números caem, respectivamente, de 36% e 12% para zero.

3.16A questão da coabitação não pôde ser avaliada, pois as respostas dos questionários se mostraram inconsistentes quanto à situação anterior das famílias. Os números atuais da coabitação nos domicílios pesquisados, no entanto, mostram-se bem inferiores aos números do déficit brasileiro apontados pela Fundação João Pinheiro, pelos quais a coabitação seria responsável por 56,1% desse déficit. Supondo, então, que a situação anterior nos empreendimentos pesquisados aproxime-se da média nacional, pode-se inferir que há, também, uma contribuição do programa na redução desse problema.

3.17São expressivos os números que refletem a redução do déficit qualitativo junto às famílias atendidas, tanto no que se refere à infra-estrutura quanto ao adensamento. Veja-se que este último indicador apresenta índices maiores nas cidades grandes. O único município que apresentou elevação nesse índice foi São José de Mipibu/RN, onde o número de domicílios com mais de 3 pessoas por dormitório passou de 21% para 31%.

3.18As informações coletadas em campo quanto ao acesso à infra-estrutura na atual moradia mostram que o Programa propiciou às famílias beneficiadas condições para superação da inadequação domiciliar. Embora os projetos em Campo Grande/MS, São Bernardo do Campo/SP e Acari/RN não apresentem insuficiência de serviços públicos, nas demais localidades verificaram-se deficiências na coleta regular de lixo e abastecimento de água e luz.

3.19Os projetos pesquisados no Rio Grande do Norte são os que concentram as maiores deficiências. Os municípios de Campo Redondo e Lagoa Nova, na região do Seridó, e Pedro Avelino e Grossos, no centro-norte do estado, apresentam maior percentual de insuficiência no abastecimento de água tratada.

3.20Em Parnamirim/RN, foi constatado que, mesmo em casas já ocupadas há alguns meses, as ligações às redes de água e energia elétrica não tinham sido providenciadas pelo poder público local. Como todas as casas contam com cavaletes de entrada para água e instalação padrão para energia elétrica, foram investigadas junto aos moradores as razões para tal situação. As respostas obtidas apontam a não-disponibilidade de recursos financeiros para o pagamento do hidrômetro e do medidor de consumo de energia, exigidos pelas empresas locais responsáveis por esses serviços.

3.21Esse fato aponta para a necessidade de, em projetos futuros, a entrega das moradias aos beneficiários ocorrer somente após a ligação das mesma às redes de água e energia elétrica, e para tanto esses custos deveriam ser previstos no investimento.

3.22Ainda dentro da avaliação da melhoria das condições de habitabilidade, foi realizada pesquisa com as prefeituras municipais, indagando-se da importância do programa para a solução do déficit habitacional do município. A pesquisa, feita pela via postal, teve 197 respondentes para essa questão. Desses, 127 (64,5%) consideram que o programa contribui muito na solução dos problemas habitacionais das famílias de baixa renda, 62 (31,5%) consideram que contribui pouco e apenas 8 (4,1%) entendem que não contribui. Dos que consideram que o programa contribui pouco ou não contribui, 65 apontam o valor baixo das emendas orçamentárias como razão para a resposta, por possibilitarem apenas intervenções parciais ou pontuais cujo impacto na comunidade beneficiada é muito pequeno.

Nível de satisfação das famílias com a nova moradia

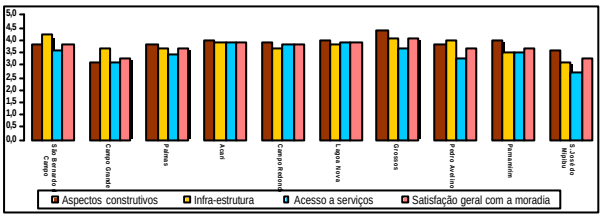
3.23Os beneficiários avaliaram de forma positiva a satisfação com a nova moradia, o que refletiu diretamente no alto índice de intenção de permanência na nova casa. Houve descontentamento de algumas famílias quanto à falta de creches e serviços de educação, saúde e segurança no seu local de residência, demonstrando a falta de articulação do poder público na elaboração de projetos integrados de produção de moradias às soluções de infra-estrutura comunitária. Também foram verificadas situações específicas, em Aparecida de Goiânia/GO, onde foram entregues imóveis sem o acabamento adequado, com revestimento das paredes sem emboço, nem reboco, apenas chapiscadas.

3.24O ponto de partida para a realização dessa avaliação foi adotar o conceito de moradia adequada definido após a Agenda Habitat, segundo o qual a provisão da moradia não se esgota na produção da unidade habitacional, mas abrange também a provisão de infra-estrutura e serviços públicos essenciais e a sua inserção nas redes de comunicação e na malha urbana.

3.25Foi realizada pesquisa juntos aos beneficiários para avaliar o nível de satisfação geral com a moradia (agregando-se aspectos construtivos, infra-estrutura e serviços disponíveis),

composta por questões de múltipla escolha, com uso de escalas nominais. O resultado mostra que, numa escala de 1 a 5, os índices variaram de 3,3 a 4,1 (Gráfico 2 – as escalas usadas foram: 5 - Ótimo; 4 - Bom; 3 - Regular; 2 - Ruim; e 1 - Péssimo).

Gráfico 2: Programa Morar Melhor - grau de satisfação das famílias com a nova moradia



Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

3.26Caso se considerem apenas os aspectos construtivos, em que se avaliam a temperatura interna, ruído, ventilação, iluminação natural, instalações elétricas, hidráulicas e proximidade das construções, que estão mais estreitamente relacionados à habitação propriamente dita, os índices variam de 3,1 a 4,4. Quanto à infra-estrutura, em que se avaliou fornecimento de água, esgoto, energia elétrica, coleta de lixo e acesso a transporte coletivo, os índices variaram de 3,1 a 4,2.

3.27Situação que apresentou os piores resultados foi em relação ao acesso dessas famílias a serviços como escola de 1º grau, pré-escola, creche, atendimento básico de saúde, comércio local, segurança e lazer, obtendo índices que variaram de 2,7 a 3,9.

3.28Avaliaram-se também aspectos quanto à percepção da família com relação a mudanças na estrutura de gastos familiares e da inserção urbana da moradia (para a avaliação da percepção foi adotado um indicador que varia de 0 a 1: 0 - Pior; 0,5 - Igual; e 1 - Melhor). O primeiro aspecto abrangeu o aumento de gastos com imóvel (prestação, impostos, taxas de água, luz e condomínio), gastos com prestações de móveis e equipamentos para a casa e despesas com transporte, enquanto o segundo buscou verificar a localização da moradia e as relações de vizinhança. Considerou-se que houve percepção de melhorias na estrutura de gastos familiares e da inserção urbana da moradia quando o indicador apresentou resultados superiores a 0,67.

3.29Os dados obtidos mostram que, de maneira geral, os beneficiários percebem de forma positiva as mudanças ocorridas em decorrência da nova moradia. A avaliação menos positiva está entre os beneficiários de Campo Grande/MS, onde tanto os indicadores relativos a gastos com moradia como à inserção urbana estão abaixo do parâmetro estabelecido (0,67). Em dois dos outros casos estudados – São Bernardo do Campo/SP e Parnamirim/RN – observa-se que a percepção dos entrevistados sobre as alterações de gastos com moradia também é negativa. Nos demais casos, os valores encontrados para esses indicadores apontam uma percepção positiva (maior que 0,67).

3.30As manifestações de descontentamento em relação à estrutura de gastos foram basicamente quanto ao aumento das despesas com tarifas públicas. Essa situação está relacionada com a informalidade da moradia em que a maioria das famílias vivia e onde parcela considerável não estava habituada a pagar contas de água, luz ou recolher tributos como o IPTU. Essas despesas, que passaram a fazer parte do orçamento doméstico, têm peso relativamente alto considerando o nível de renda familiar dos beneficiários.

3.31No caso de São Bernardo do Campo/SP, por exemplo, os beneficiários viviam em um assentamento subnormal e com a transferência das famílias para apartamentos passaram a ter de arcar integralmente com as tarifas de energia elétrica e tributos, além do pagamento de taxa de condomínio.

3.32Veja-se, no entanto, que a satisfação com a moradia ocorre mesmo nos casos em que a percepção com os gastos se elevou após a ocupação. Em São Bernardo do Campo/SP, por exemplo, onde 93% dos entrevistados entendem que houve aumento dos gastos com a moradia, o índice de satisfação é de 3,8. De se notar que, antes da implementação do projeto nesse município, 69% dos entrevistados afirmaram que não possuíam acesso à rede de esgoto, enquanto 11% se utilizavam de gambiarra e lampião, pois não tinham acesso regular à energia elétrica, e 9% não eram servidos por ligação de água. O Relatório de Campo das entrevistas junto aos beneficiários registrou que

‘os moradores gostam do local, nunca pensaram em morar tão bem e acham justo assumir o pagamento pela moradia’.

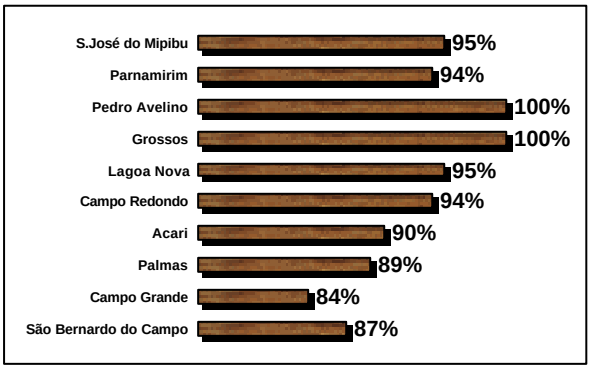
3.33Há que se observar que a percepção otimista do beneficiário costuma ser notada nas avaliações dos programas sociais de governo, o que deve ser creditado à enorme carência material das populações atendidas, fazendo com que essas famílias, muitas vezes, tenham uma baixa expectativa e/ou exigência quanto à qualidade do produto/serviço a elas ofertado. Mesmo quando as condições ambientais não se mostravam apropriadas do ponto de vista da estética urbana, do saneamento e da higiene, muitas famílias consideraram como uma dádiva a moradia recebida. Essa situação foi corroborada pelos relatos das assistentes sociais durante a realização dos grupos focais e pelas visitas ***in loco*** *aos empreendimentos.*

3.34Uma das principais dificuldades encontradas pelos moradores, conforme relato das técnicas sociais da Caixa, é no tocante à administração das áreas comuns. Torna-se necessário, portanto, o apoio de profissionais da área social das prefeituras para orientar, informar e educar as famílias visando mudar comportamentos e hábitos de convivência, de forma a preservar o patrimônio pertencente a todos.

3.35Importante destacar, ainda, o respeito que cada projeto arquitetônico deve ter em relação à diversidade cultural e regional, incluindo elementos importantes para as comunidades de acordo com sua localização geográfica e costumes, tais como: fogão à lenha, porta dividida, lareira, armador de rede, portas internas, ponto de luz nas lavanderias, telhas transparentes nas casas geminadas para melhorar a iluminação, janelas nos banheiros, entre outros. Apesar de haver orientação expressa, entre as diretrizes específicas constantes no Manual Operacional do Programa, para a compatibilidade do projeto com as características regionais, locais, climáticas e culturais da área, foi observado, tanto nos grupos focais como nas visitas aos projetos, que são raros os casos em que os municípios se atentam para essa questão quando da apresentação do projeto básico.

3.36Para complementar a avaliação da satisfação com a moradia foi construído o indicador Intenção de Permanência (Gráfico 3), pois se o beneficiário não está satisfeito com a casa onde reside é muito provável que nela não permaneça. Os resultados obtidos nesse quesito são positivos, pois o índice mínimo observado ficou em 84%, sendo que no Nordeste essa intenção nunca foi inferior a 90% em todas as pesquisas efetuadas. Observa-se que esse indicador é menor nos maiores centros urbanos, que também são as localidades onde os beneficiários apresentam rendas relativamente maiores.

Gráfico 3: Programa Morar Melhor - índice de intenção de permanência das famílias na nova casa



Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

3.37A comparação entre os indicadores Intenção de Permanência e Satisfação Geral com a moradia mostra certa correlação entre ambos, o que permite inferir que pequenas alterações no projeto da unidade habitacional, contemplando as especificidades do grupo e a cultura local, podem resultar em aumento da satisfação com a moradia, que por sua vez acarretará maior fixação do beneficiário, reduzindo o risco do retorno de muitos deles às moradias precárias.

3.38Embora na maior parte dos empreendimentos a avaliação tenha sido positiva, cabe citar, especificamente, o Contrato de Repasse nº 110896/00 (objeto: construção de 20 unidade habitacionais), que acusou falhas em duas unidades habitacionais construídas, entregues há cerca de dezoito meses, apresentando rachaduras e ausência de revestimento nas paredes da sala,

cozinha e banheiro. Verificou-se, ainda, a existência de unidade habitacional cuja caixa d'água desabou, tendo sido substituída de forma precária, com suporte de madeira. A hipótese técnica que merecia ser investigada seria verificar se o projeto básico avaliou o perfil geológico do terreno, a fim de evitar recalque, o que poderia provocar rachaduras e afetar a estabilidade da base da caixa d'água.

3.39No caso citado, o Contratado foi o Estado de Goiás, cujo interveniente executor foi a Agência de Desenvolvimento Urbano – AGEHAB. O valor investido no empreendimento foi de R$ 148.500, sendo R$ 135.000 do OGU e R$ 13.500 de contrapartida. Apesar dos problemas relatados, não houve glosa e a prestação de contas foi aprovada em 03/07/03.

3.40Essas situações não devem ser toleradas, pois representam perigo a crianças e idosos, bem como potencial insalubridade, decorrente da retenção da umidade.

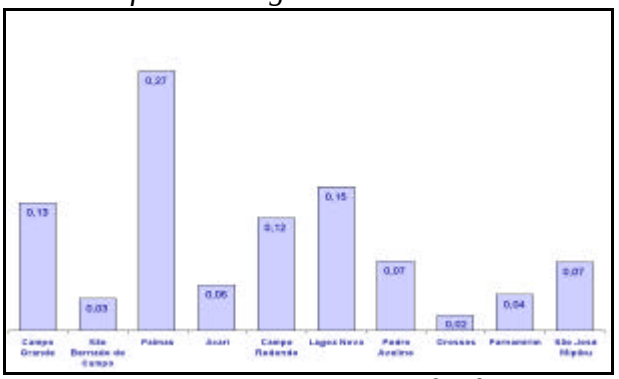
3.41Entende-se necessário que se faça a devida responsabilização do agente executor pelas falhas apresentadas no objeto do Contrato de Repasse nº 110896/00.

3.42O Contrato de Prestação de Serviços assinado entre a Caixa e o Ministério das Cidades prevê como responsabilidade do agente operador, notadamente aquela empresa pública, acompanhar e atestar a execução das obras e serviços objeto das contratações efetuadas, inclusive os derivados da aplicação da contrapartida. Torna-se necessário, portanto, que o Gestor do Programa institua e normatize relatório padrão de vistoria técnica de engenharia pós-ocupação, de forma a dar suporte ao (re)exame da prestação de contas final, à luz das constatações de vícios e/ou defeitos que vierem a ser verificados, exigindo-se do agente operador o preenchimento desse relatório.

Índice de evasão nas moradias construídas

3.43Os resultados obtidos nos estudos de caso mostram que houve evasão de beneficiários em todos os empreendimentos estudados. Pesquisando-se projetos com pelo menos nove meses de conclusão, com exceção de Grossos/RN, onde o projeto era recente, foi perguntado se a família residia no local há pelo menos seis meses. O maior índice de evasão foi detectado em Palmas/TO (27%). Isso significa que, em um pouco mais de um ano, uma em cada quatro famílias contempladas pelo Morar Melhor não estavam mais residindo na moradia recebida. Em um segundo patamar estão os casos de Lagoa Nova/RN (15%), Campo Grande/MS (13%) e Campo Redondo/RN (12%). Os menores índices aparecem em São Bernardo do Campo/SP (3%) e Grossos/RN (2%), esse último em razão do pouco tempo transcorrido da entrega da moradia.

Gráfico 4: Programa Morar Melhor - índice de evasão das famílias da nova moradia



Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

3.44Constatações de estudos acadêmicos dão conta de que, no segmento da população que constitui o público-alvo do Programa, dada sua precária situação econômica, é prática comum a venda de chaves para famílias com renda relativamente melhor e de retorno dos beneficiários originais a moradias inadequadas ou insalubres, o que acarreta a continuidade do déficit no segmento da população com renda abaixo de três salários mínimos e que responde por mais de 80% do déficit habitacional no País.

3.45O empreendimento visitado em João Pessoa/PB é emblemático de outra situação recorrente nas ações: a construção das casas de forma esparsa. Esse tipo de intervenção, também verificado na visita de campo ao município de Parnamirim/RN, traz pouco impacto no ambiente urbano, dificulta o trabalho social e a integração com os programas de infra-estrutura complementares.

3.46A propósito, comparando os estudos de caso de Palmas/TO, onde houve produção de moradias de forma esparsa, e Campo Grande/MS, onde a intervenção foi concentrada em uma área determinada, observa-se que o índice de evasão no projeto de Tocantins é o dobro do índice na intervenção realizada na capital de Mato Grosso (27% contra 13%). Isso reforça a idéia de que, em tese, a atuação em áreas delimitadas tende a ser mais efetiva para o Programa, sobretudo no sentido de garantir um vínculo de permanência maior do beneficiário na moradia. A razão parece ser a possibilidade de integração com outros programas de governo e o maior efeito do trabalho social, vez que as famílias teriam maior facilidade de integração.

3.47Nesse sentido o caso de São Bernardo do Campo é exemplar. Trata-se de uma intervenção de grande porte – o reassentamento de 340 famílias, que viviam em barracos, para apartamentos em um conjunto residencial – e apesar das dificuldades inerentes a esse tipo de solução para a urbanização de favelas, apresentou um baixo Índice de Evasão.

3.48A explicação está no fato de o poder público local ter realizado trabalho social junto aos beneficiários durante a fase de produção das moradias, informando sobre a natureza da intervenção e preparando os futuros moradores para a ocupação das novas unidades. As anotações dos entrevistadores, realizadas durante a coleta de dados em campo, informam que os entrevistados têm ciência de que nos programas habitacionais do município os beneficiários são cadastrados e, se saírem antes de 5 anos, não terão direito de pleitear outro imóvel.

Regularização fundiária

3.49Foi verificado que o programa tem pouca influência na regularização jurídica da propriedade. Os percentuais de legalização quanto à situação anterior dos imóveis das famílias são bem próximos dos atuais.

3.50Nas visitas de campo, pôde-se observar que muitas intervenções são feitas em áreas públicas ou em áreas 'consolidadas' pela antigüidade da posse.

3.51A pesquisa junto às famílias beneficiárias indica que parte significativa dos beneficiários não possui instrumento jurídico eficaz que lhes assegure a posse, conforme pode ser visto na tabela a seguir.

Tabela 5: Morar Melhor - Situação fundiária dos imóveis das famílias atendidas pelo Morar Melhor

Município/UF	Situação da Posse				
	Termo de Responsa-bilidade	Escritura	Documento Particular	Documento do Terreno	Nenhum
São Bernardo do Campo/SP	90%	0%	1%	0%	9%
Palmas/TO	43%	7%	35%	0%	15%
Campo Grande/MS	0%	33%	15%	0%	52%
Grossos/RN	0%	16%	40%	0%	44%
Acari/RN	0%	5%	5%	5%	85%
Pedro Avelino/RN	0%	2%	35%	0%	63%
Lagoa Nova/RN	0%	85%	0%	0%	15%
Parnamirim/RN	0%	0%	0%	0%	100%
São José de Mipibu/RN	0%	38%	12%	0%	50%
Campo Redondo/RN	0%	12%	0%	6%	82%

Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

3.52Os instrumentos juridicamente válidos conhecidos são a escritura do imóvel, o usucapião coletivo ou individual, que são concedidos por sentença declaratória e posteriormente registrados no cartório de imóveis, e a concessão de direito de uso. Esse último, para áreas pertencentes à União. Assim, pelos dados constantes da tabela, o percentual de legalidade, considerando a existência de imóvel com escritura, alcança o máximo de 85% em Lagoa Nova, seguido de 38% em São José do Mipibu e 33% em Campo Grande. Nos demais municípios a situação encontrada ficou abaixo dos 20%, sendo São Bernardo e Parnamirim, com 0%, e Pedro Avelino, com 2%, os piores casos.

3.53Isso pode ser explicado pelo fato de a regularidade fundiária ficar a cargo do poder municipal e de este ser interessado na obtenção dos recursos. Deriva daí um menor rigor na verificação desse pré-requisito previsto no normativo do programa. Cabe ponderar que os custos cartoriais envolvidos, por exemplo, no loteamento de glebas, mesmo em áreas públicas, e os entraves da legislação urbanística poderiam onerar substantivamente a produção de moradias e mesmo inviabilizar projetos do Morar Melhor.

3.54Característica marcante do processo de urbanização no Brasil, conforme relatado em diversos trabalhos acadêmicos, é a informalidade na ocupação do solo utilizado para a habitação.

O crescimento de invasões de terra em anos recentes se explica, em grande parte, pela falta de alternativas habitacionais para a parcela mais pobre da população e da classe média, seja por parte do mercado privado como pelo diminuto alcance das políticas públicas de subsídios e produção de loteamentos legais e urbanizados. Há casos em que a autoconstrução de casas em loteamentos ilegais ou terras ocupadas irregularmente, com a promoção de imensos assentamentos subnormais, tem origem em iniciativas de governo populistas.

3.55O crescimento urbano sem a observância de posturas urbanísticas conduz, muitas vezes, à agressão ambiental, haja vista o grande número de ocupações em beira de córregos, encostas deslizantes, várzeas inundáveis e áreas de proteção de mananciais.

3.56No plano social, porém, é forçoso reconhecer que, apesar da não-regularização do imóvel, o fato de receber uma casa atende à legítima aspiração dessas famílias por moradia, considerado o contexto de déficit habitacional sabidamente elevado e para cuja solução as ações governamentais, incluídas as do Morar Melhor, não têm sido suficientes. Do ponto de vista da família, no entanto, isso vem significar insegurança quanto à posse e garantia de continuidade no imóvel.

3.57Cumpre lembrar que o Governo Brasileiro comprometeu-se, como signatário da Declaração de Istambul e Agenda Habitat, a adotar medidas no sentido de 'facilitar o acesso a todas as pessoas, incluídas as mulheres e pessoas que vivem na pobreza, segurança jurídica quanto à posse e à igualdade de acesso à terra, assim como proteção eficaz frente aos desalojamentos forçados que sejam contrários à lei, tomando em consideração os direitos humanos e tendo presente que as pessoas sem teto não devem ser penalizadas por sua condição.' (Agenda Habitat, parágrafo 61, b).

3.58No Programa Morar Melhor, a Caixa normalizou a exigência da regularização fundiária, prevendo:

a)comprovação de aquisição da propriedade com a devida anotação no Registro de Imóveis competente ou declaração do Chefe do Poder Executivo de que os moradores são os proprietários das unidades beneficiárias, no caso de intervenção intradomiciliar em áreas já regularizadas; ou

b)posse do imóvel em área desapropriada pelo Ente Público com comprovação por meio de 'termo de imissão provisória de posse', obrigatoriamente concedida por juiz; ou

c)área devoluta com comprovação por meio de matrícula imobiliária ou certidão expedida pelo órgão responsável; ou

d)comprovação de posse pelos beneficiários há mais de 5 (cinco) anos sem oposição judicial, mediante sentença judicial declaratória; ou

e)declaração do Chefe do Poder Executivo de que a área é de domínio público e está no nome do proponente, quando se tratar de uso comum do povo ou de domínio público, a exemplo de ruas, praças, estradas e rios; ou

f)posse consentida pelo proprietário do imóvel, sob formalização de contrato de comodato ou cessão de uso, vinculada à vida útil do bem objeto do contrato de repasse (comprovação por meio de contrato e/ou matrícula imobiliária), no caso de estações (tratamento, elevatórias, etc.).

3.59É importante, no entanto, assegurar a segurança da posse e os recentes mecanismos disponibilizados pela legislação no Estatuto das Cidades, Lei nº 10.257/2001, que trata do usucapião coletivo urbano, e na MP nº 2.220/2001, que trata da Concessão de Uso Especial, podem ser exigidos sem prejuízo de prazos.

3.60Cabe destacar que o usucapião coletivo é um procedimento célere do ponto de vista jurídico, que visa facilitar o acesso ao judiciário para a parcela da população mais pobre que, por desconhecimento ou dificuldades burocráticas, não faz uso desse instrumento básico de cidadania. O usucapião coletivo tem procedimento sumário, prevê a substituição processual dos interessados por associação de moradores, ou entidade equivalente, e reitera o direito constitucional à assistência judiciária gratuita, estendendo essa gratuidade até as despesas de registro de imóveis.

3.61A Concessão de Uso Especial para áreas sob domínio da União, por sua vez, pode ser concedida administrativamente. A instituição de leis estaduais e municipais nos moldes da Medida Provisória nº 2.220/2001 contribuiria para acelerar os procedimentos de regularização nas áreas públicas desses entes federados. Além disso, o Ministério das Cidades, por meio do Programa

Nacional de Regularização da Terra Urbana, tem celebrado convênios com os municípios e os estados para apoiar ações nesse sentido. Isso, no entanto, depende de iniciativas do poder local.

3.62Nada mais apropriado, então, que os programas de habitação do Governo Federal se façam conjuntamente com o Programa Nacional de Regularização da Terra Urbana, o que vai não só permitir a regularização das moradias construídas dentro dos diversos programas de habitação, como estimulará os municípios na utilização de um importante instrumento previsto no Estatuto das Cidades, de suma importância para assegurar o direito de habitação, em sua plenitude, à parcela mais pobre da população.

Articulação dos programas habitacionais com outros programas de governo

3.63Observou-se que nem sempre a construção de moradias vem acompanhada de ações articuladas de infra-estrutura, como a drenagem, o saneamento, a oferta de água, não sendo incomum que ações de pavimentação antecedam obras de saneamento ou que obras de esgotamento sanitário venham antes do abastecimento regular de água.

3.64A necessidade de articulação das ações de Governo é outra questão comumente levantada nas avaliações dos programas pelos especialistas. Essa preocupação é partilhada por técnicos da Caixa e das prefeituras, fato registrado nas entrevistas em campo.

3.65No semi-árido nordestino, a falta de abastecimento regular de água foi observada nas moradias produzidas nos municípios do sertão do Rio Grande do Norte. A escassez de água também é problema na grande maioria dos municípios paraibanos, o que acaba por prejudicar o alcance dos objetivos dos programas de habitação e saneamento.

3.66Destaque-se que na Nota Técnica nº 001/2003, de 09/09/2003, produzida pela Gidur [Gerência de Filial de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal] *de João Pessoa/PB, foi observada, nas vistorias dos técnicos sociais, 'a não-utilização ou utilização inadequada dos sistemas sanitários e, conseqüentemente, a não-reeducação dos hábitos higiênicos da população, em função da escassez de água, nas cidades e nas zonas rurais, especialmente das sub-regiões do Cariri, Curimataú e Sertão'. Fora, percebidos, também, os arranjos improvisados pelas famílias para armazenar água, na maioria das vezes de forma inadequada, insalubre, apresentando riscos de vida, especialmente às crianças.*

3.67Em face do estado de escassez de água em grande parte dos municípios do semi-árido nordestino propõe-se a inserção de cisternas para captação de água das chuvas nos projetos arquitetônicos dos programas e modalidades contemplados pelo Morar Melhor, Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH e Pró-Moradia.

3.68Considerando que há um programa para construção de um milhão de cisternas no semi-árido, que conta com a participação do Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA e de outras entidades da sociedade civil como a Articulação para o Semi-Árido – ASA e a Febraban, seria importante, para ampliar a efetividade da ação, a articulação dos dois programas.

3.69Como decorrência, deverão ser incluídas e/ou reforçadas nas ações do trabalho social atividades educativas voltadas à educação sanitária e ambiental, com o objetivo de preparar as famílias para o uso e manutenção das cisternas e, também, para as mudanças necessárias nos hábitos e costumes quanto ao uso e manuseio da água.

3.70Por entender a relevância social das ações que compõem o Morar Melhor, entende-se necessário que outras ações de governo deveriam também estar integradas ao atendimento dessas famílias, dentre as quais se destacam:

a)o Programa de Agentes Comunitários de Saúde, para o qual os agentes passariam a ser multiplicadores de ações educativas no âmbito do saneamento e desenvolvimento urbano;

b)programas de alfabetização de jovens e adultos;

c)programas que incluem transferência direta de renda do Governo Federal (a exemplo do PETI, Agente Jovem e Bolsa Família e/ou outros que vierem a ser criados ou incorporados);

d)construção de equipamentos comunitários destinados a educação, saúde, cultura, lazer, segurança e similares, considerado o perfil e as necessidades das famílias residentes na comunidade.

3.71Destaque-se que o Manual de Consulta Prévia e Seleção do Programa Morar Melhor, que disciplina diretrizes e normas para o exercício 2003, prevê que o processo de seleção dos

estados e municípios considerará as disponibilidades orçamentária e financeira, conferindo atendimento prioritário às propostas que sejam integradas a outras intervenções ou programas da União, em particular com aqueles geridos pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

Aporte de recursos financeiros para programas habitacionais voltados à famílias de baixa renda

3.72Considerando que mais de 80% do déficit habitacional se concentram nas famílias com renda até 3 salários mínimos, observou-se um desequilíbrio na distribuição dos recursos de programas habitacionais operacionalizados pela Caixa em cotejo com as necessidades habitacionais das diversas faixas de renda.

3.73Além do Morar Melhor, existem atualmente 6 programas de habitação de que participa o Governo Federal: o Carta de Crédito, o de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH, o de Arrendamento Residencial – PAR, o Habitar Brasil BID (HBB), o Pró-Moradia e, em 23/10/2003, foi criado, por meio da Media Provisória nº 133, o Programa Especial de Habitação Popular - PEHP. A seguir, tem-se o resumo de cada um deles.

Programa	*Fonte de Recursos*	*Público-Alvo*
PSH	*Tesouro+contrapartida*	*Famílias com renda de até R$ 740,00*
Morar Melhor	*OGU*	*Famílias com renda de até 3 salários*
HBB	*OGU*	*População em áreas de assentamento subnormal, com renda familiar de até salários*
PAR	*FAR*	*Famílias com renda de até 6 salários*
Carta Crédito FGTS	*FGTS*	*Pessoas físicas com renda de até R$ 4.500,00*
Carta Crédito FAT	*FAT*	*Pessoas físicas com renda de até R$ 4.500,00*
Carta Crédito Caixa	*Caixa*	*Famílias com renda acima de 12 salários*
PEHP	*OGU*	*Famílias com renda até R$ 740,00*
Pró-Moradia	*FGTS*	*Famílias com renda até 3 salários mínimos*

3.74No período de 1995 a 2003 foram investidos, com recursos do FGTS, FAT, FAR (Fundo de Arrendamento Residencial) e OGU, segundo Relatório da Diretoria de Desenvolvimento Urbano da Caixa Econômica Federal e da Gerência Nacional de Crédito Imobiliário Pessoa Física, R$ 24,88 bilhões em habitação, assim distribuídos: R$ 19,73 bilhões para o Carta de Crédito; R$ 2,39 bilhões para o PAR; R$ 780,93 milhões para o Pró-Moradia; R$ 1,31 bilhão para o Morar Melhor; R$ 374,69 milhões para o HBB e R$ 290,11 milhões para o PSH.

3.75Nesse período, tem-se que os recursos do FGTS, geridos pela Caixa, responderam por 82,4% dos financiamentos para as habitações de interesse social, um montante de cerca de R$ 20,51 bilhões. Deste total, apenas R$ 1,03 bilhão foi destinado à faixa de renda que vai até 3 salários mínimos, ou seja, 5,0%.

3.76Os outros programas que contemplam a mesma faixa de renda, e os até R$ 740,00, financiados com recursos do OGU, compreendidos pelo PSH, Morar Melhor, Habitar Brasil BID, somaram o valor de R$ 1,97 bilhão.

3.77Assim, dos R$ 24,88 bilhões despendidos em habitação com recursos do FGTS e OGU, no período de 7 anos, apenas 12,0%, ou seja R$ 3,00 bilhões, foram alocados às famílias com faixa de renda de até 3 salários mínimos.

3.78Cabe comentar, ainda, que o principal programa do OGU no PPA 2000/2003, o Morar Melhor, teve um aporte maior de recursos devido às emendas parlamentares. Cite-se, como exemplo, que dos valores consignados no Orçamento 2003, no montante total de R$ 297 milhões, R$ 73 milhões foram oriundos de emendas individuais (24,6%); R$ 207 milhões de emendas de bancada/comissões (69,7%); e apenas R$ 17 milhões de aplicação livre do Ministério das Cidades (5,7%).

3.79No caso do Morar Melhor, pode ser acrescentado que a forma de alocação das dotações orçamentárias para os agentes executores, em sua maioria pela via de emenda parlamentar, alija o órgão gestor do Programa, até certo ponto, do poder de decisão e da faculdade de direcionar recursos para localidades consideradas mais prioritárias.

3.80Outros problemas enfrentados pelo Programa dizem respeito ao baixo volume de recursos orçamentários alocados à época da proposta orçamentária, à falta de fundos orçamentários próprios para a área de habitação (o que gera a concorrência por recursos com outras áreas do governo) e ao impacto dos contingenciamentos anuais sobre o OGU. Fator que também vem limitando um maior aporte de recursos destinados às ações de melhorias

habitacionais diz respeito aos limites de endividamento impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo com que o Pró-Moradia, que disponibiliza linhas de financiamento às prefeituras e estados com recursos do FGTS, tenha baixa eficácia.

4.Eqüidade de acesso do público-alvo

4.1Uma das questões que o TCU vem enfatizando nos seus trabalhos de auditoria operacional relaciona-se à diminuição das desigualdades sociais e regionais. Estreitamente relacionada a essa preocupação está a garantia da eqüidade e impessoalidade na escolha dos beneficiários dos programas sociais, ainda mais naqueles cujos recursos limitados não permitem a universalização do atendimento.

4.2Para avaliar o Programa nos aspectos eqüidade e inclusão, foram analisadas informações que possibilitassem verificar sua focalização no público-alvo, ou seja, o atendimento ao segmento com renda de até três salários mínimos.

4.3Além da focalização, foi também verificado se o processo de escolha dos beneficiários pelo poder público local vem atendendo às diretrizes do Morar Melhor, no que se refere à priorização da mulher chefe de família e das famílias de mais baixa renda, bem como da preocupação de selecionar aqueles que apresentam maior grau de vulnerabilidade. Outro aspecto analisado, por meio do tratamento de dados sobre o grupo étnico-racial do responsável pela família, foi verificar se a seleção dos beneficiários tem como efeito algum tipo de discriminação racial.

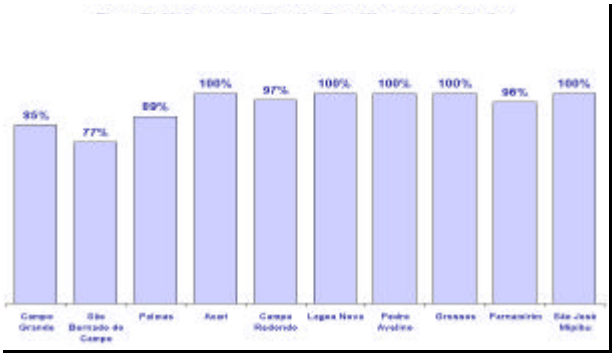
4.4Para a avaliação desses pontos, as informações obtidas no levantamento de campo sobre os beneficiários foram comparadas com os dados do Censo 2000, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, levando-se em conta as mesmas características econômico-demográficas das famílias residentes nos municípios com empreendimento na amostra.

Focalização do Programa no público-alvo

4.5Há evidências de que o Programa Morar Melhor é mais eficaz, no que se refere ao atendimento de famílias de menor renda, nos pequenos municípios das regiões menos desenvolvidas do País. Outros indicadores de vulnerabilidade mostram ainda que o Programa está atendendo ao segmento mais fragilizado da população, sendo observada maior eficácia nos municípios pesquisados no Rio Grande do Norte, enquanto Campo Grande/MS apresenta o desempenho menos significativo nesse aspecto.

4.6As informações relativas à renda familiar indicam que a seleção dos beneficiários pelos agentes executores locais não está plenamente focada no atendimento do público-alvo do Morar Melhor – famílias com renda até três salários mínimos, pois, embora a maioria dos entrevistados tenha declarado ter renda compatível, observa-se presença de famílias com renda superior a esse limite, como evidenciado no Gráfico 5.

Gráfico 5: Programa Morar Melhor – % de beneficiários com renda familiar até 3 salários mínimos



Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

4.7Tal fato está relacionado com o nível de desenvolvimento econômico das localidades estudadas. São Bernardo do Campo/SP, onde existe a maior presença de famílias com renda acima do preconizado (23%), é parte da região metropolitana de São Paulo, centro dinâmico da economia nacional e onde a renda média é uma das maiores do País. Nos municípios do interior do Rio Grande do Norte, uma das áreas menos desenvolvidas do País, é praticamente inexistente (média de 2%) a presença de famílias beneficiadas com renda acima do previsto.

4.8Quanto ao atendimento prioritário às famílias de mais baixa renda, da comparação da distribuição da renda familiar dos beneficiários com os dados do Censo 2000 sobre a distribuição de renda das famílias residentes no município, observa-se que a prevalência de famílias com menores rendimentos é inversamente proporcional ao nível de desenvolvimento regional. Famílias mais pobres, com renda de até 1 salário mínimo, constituem a maioria absoluta nos projetos pesquisados no Rio Grande do Norte e são, proporcionalmente, o menor grupo em São Bernardo do Campo (Tabela 6).

Tabela 6: Morar Melhor: Distribuição de Renda – Famílias Beneficiadas e Residentes no Município

	SP		MS		TO		RN	
	São Bernardo do Campo		Campo Grande		Palmas			
	Beneficiário	Município	Beneficiário	Município	Beneficiário	Município	Beneficiário	Município
até 1 s.m.	19%	8%	22%	12%	38%	13%	63%	35%
de 1 a 2 s.m.	32%	7%	36%	15%	32%	15%	29%	22%
de 2 a 3 s.m.	26%	8%	28%	13%	19%	15%	5%	13%
mais de 3 s.m.	23%	77%	15%	61%	11%	57%	2%	40%
Média (R$)	513,94		478,48		413,34		281,15	

Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003 e Censo/IBGE 2000.

4.9É importante ressaltar que a permanência dos moradores nos empreendimentos deveria ser uma preocupação central dos programas de habitação popular, pois, de outra forma, a transferência da residência para camadas de maior poder aquisitivo ou a transferência de famílias de maior renda para as áreas urbanizadas torna-se quase inevitável. Essa situação produz um subsídio para famílias com renda mais alta e realimenta o problema do déficit habitacional.

4.10Existe uma indicação de que isso esteja ocorrendo com o Morar Melhor. As pesquisas junto aos beneficiários mostram que há um percentual significativo das famílias beneficiadas com renda superior à definida nos normativos do programa (11% em Palmas, 23% em São Bernardo, 15% em Campo Grande). É provável que o percentual de pessoas residentes há menos de 6 meses nos empreendimentos tenha uma interseção com esses números.

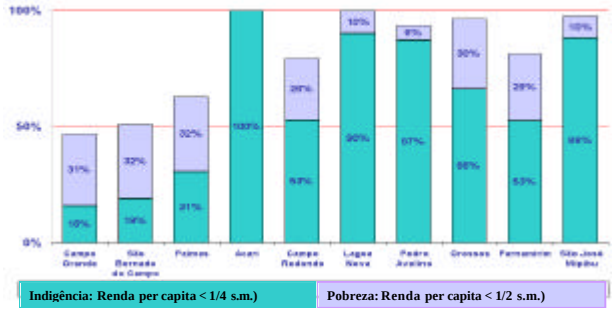
*4.11A renda familiar é um critério para seleção dos beneficiários do Programa Morar Melhor e, embora seja um indicativo da situação de pobreza, não permite comparar com segurança a situação de carência que permeia o cotidiano das famílias de baixa renda, quando se considera o número de pessoas e a quantidade de dependentes. Para diminuir essa limitação, foi introduzida na análise o indicador renda **per capita** familiar, que apresenta a vantagem metodológica de colocar em uma mesma base a situação econômica familiar.*

4.12Para efeito de análise da situação da renda familiar foram adotados os parâmetros:

*.Pobreza: famílias com renda média **per capita** de até meio salário mínimo;*

*.Indigência: famílias com renda média **per capita** de até um quarto de salário mínimo.*

Gráfico 6: Programa Morar Melhor - situação de pobreza e indigência das famílias beneficiárias



Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

*4.13Os indicadores resultantes da adoção desse critério mostram que, entre os casos estudados, é nos municípios do Rio Grande do Norte que o Programa atende famílias em situação de maior carência, onde a maioria dos beneficiários está em situação de pobreza extrema e praticamente a totalidade vive com renda **per capita** abaixo de meio salário mínimo.*

4.14A situação se inverte nos casos de Campo Grande/MS, onde a maioria dos beneficiários (53%) está acima da linha de pobreza, e de São Bernardo do Campo/SP (49%). Palmas/TO fica em uma situação intermediária, com cerca de um terço dos beneficiários com renda familiar ***per capita*** *acima de meio salário.*

4.15Os dados demonstram que a adoção da renda ***per capita*** *como um dos critérios de elegibilidade, como amplamente utilizado em programas vinculados à assistência social, poderia melhor focalizar o público-alvo, pois identifica de forma mais precisa o grau de vulnerabilidade da família.*

4.16A utilização da renda apresenta-se como o critério mais simples e usual de definição de pobreza. No entanto, não é o mais adequado para determinação de beneficiários de programas sociais, já que não capta a condição de vulnerabilidade social, do indivíduo ou da família, causada por outros fatores.

4.17Nem sempre quem tem a mesma renda está na mesma condição de vulnerabilidade, haja vista as peculiaridades de cada indivíduo, relacionadas, por exemplo, ao gênero, raça/etnia, escolaridade, doença, condições de moradia e número de dependentes. Acrescente-se a isso o risco inerente à obtenção de informações, pois, via de regra, a renda das famílias é autodeclaratória, podendo, assim, comportar distorções em seus valores, além de ser influenciada por fatores sazonais.

4.18Ao contrário da pobreza absoluta que se sustenta em critérios objetivos, tais como falta de renda, falta de moradia, falta de capital humano, falar de exclusão implica considerar também aspectos subjetivos, que se vinculam, em particular, à existência de preconceitos de origem, gênero, raça/etnia, idade, deficiência física e quaisquer outras formas de discriminações que atentem contra a dignidade do ser humano.

4.19O ganhador do Prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen (2000 ***apud*** *Guimarães, J. R.., 2003) chama atenção para o fato de que a importância relativa que se atribui à desigualdade se dá em uma esfera muito restrita, a da desigualdade de renda. Muitas vezes, desigualdade econômica e desigualdade de renda são consideradas a mesma coisa. Considera o autor que 'os debates sobre políticas realmente têm sido distorcidos pela ênfase excessiva dada à pobreza e à desigualdade medidas pela renda, em detrimento das privações relacionadas a outras variáveis como desemprego, doença, baixo nível de instrução e exclusão social.'*

4.20Dados coletados em campo, sobre as características do grupo familiar, permitiram verificar em que medida o Programa está atendendo as famílias mais fragilizadas, ou seja, aquelas cuja renda média ***per capita*** *é inferior a um quarto de salário mínimo por mês, onde há maior presença de menores de 18 anos e onde existem pessoas portadoras de deficiências físicas ou idosos com mais de 65 anos.*

4.21A partir desses dados foram elaborados os indicadores, descritos na Tabela 7, e que possibilitaram comparar a realidade das famílias beneficiárias nos casos estudados:

.Índice de Dependência: mede a relação entre o total de famílias atendidas com menores de 18 anos sobre o total de famílias atendidas;

.Presença de moradores com necessidades especiais: aponta o percentual de domicílios onde há deficientes físicos ou idosos com mais de 65 anos;

.Indigência: mostra o percentual de residências onde vivem pessoas com renda mensal ***per capita*** *de até um quarto de salário mínimo, ou seja, é um indicador de extrema pobreza.*

Tabela 7: programa Morar Melhor - indicadores de vulnerabilidade das famílias beneficiadas

	SP	MS	TO	RN
	São Bernardo do Campo	Campo Grande	Palmas	Conjunto de municípios
Dependência	92%	71%	85%	95%
Necessidades especiais	5%	8%	10%	15%
Indigência	19%	16%	31%	56%

Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

4.22Os dados da tabela acima demonstram que o Morar Melhor é eficaz no atendimento dos segmentos mais fragilizados da população, principalmente nos projetos do Rio Grande do Norte, onde a maioria das famílias atendidas pode ser considerada extremamente pobre (56%), onde se observa o maior índice de dependência (95%) e maior presença de pessoas com necessidades especiais (15%). Palmas/TO e São Bernardo do Campo/SP ficam em uma situação intermediária,

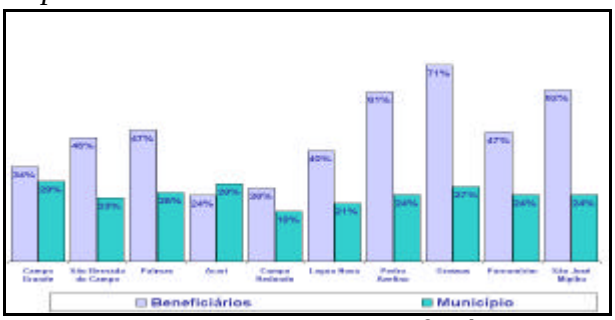
enquanto os projetos de Campo Grande/MS apresentam o desempenho menos significativo no atendimento a famílias vulneráveis.

Famílias sob responsabilidade de mulheres

4.23Observou-se tendência no direcionamento das unidades habitacionais produzidas às mulheres responsáveis pela família, pois a participação feminina entre os beneficiários é maior que a proporção de famílias chefiadas por mulheres nos municípios estudados, segundo dados do Censo 2000. A exceção é o caso de Acari, no interior do Rio Grande do Norte.

4.24Para verificar o atendimento das diretrizes do programa quanto a priorizar a mulher chefe de família, as informações relativas à distribuição dos chefes de família beneficiários por gênero foram comparadas com os dados censitários do IBGE, no que se refere a famílias sob responsabilidade de mulheres habitando domicílios precários (Gráfico 6).

Gráfico 7: Programa Morar Melhor – beneficiários cuja família encontra-se sob responsabilidade da mulher



Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

4.25Entre os casos estudados observou-se que no município de Parnamirim/RN está em vigor o Decreto Municipal nº 5.145, de 13/03/2002, que fixa critérios de seleção para as famílias a serem beneficiadas pelo Programa Morar Melhor, onde a condição mulher chefe de família aparece como fator de elevada pontuação. Tal critério de pontuação pode explicar o porquê de em algumas municipalidades estudadas as mulheres chefes de família representarem maioria absoluta dos beneficiários.

4.26Apenas no município de Acari/RN houve indício de que a seleção das famílias beneficiadas não está seguindo a diretriz do Programa. No entanto, a confirmação de um possível efeito discriminatório ou a investigação de suas causas fogem ao escopo dessa auditoria, mas poderiam ser estudados pelo gestor. Os critérios de seleção das famílias utilizados pelos municípios serão tratados ao final deste capítulo.

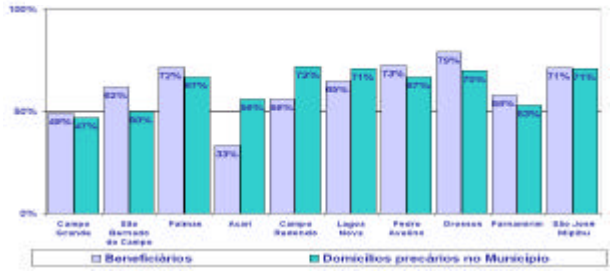
4.27Quanto à questão de gênero, dados do Censo/IBGE de 2000 mostram o crescimento do número de mulheres chefe de família no País. Entre 1991 e 2000, foi registrado um incremento de cerca de 38% na proporção de domicílios cujo responsável é do sexo feminino. Em 2000, 24,9% das residências eram chefiadas por mulheres, contra 18,1% em 1991. Estudos mostram que a mulher chefe de família está mais exposta à desigualdade social e ao desemprego, sobretudo em se tratando de famílias monoparentais, onde tem o ônus de conciliar sozinha o trabalho produtivo com as demandas da casa e a criação dos dependentes.

4.28Dessa forma, considera-se desejável do ponto de vista da eqüidade a iniciativa de se priorizar essas famílias nos critérios de seleção dos beneficiários do Programa.

Grupo étnico-racial

4.29Os resultados obtidos permitem aceitar a hipótese de que a proporção de famílias chefiadas por negros e pardos entre os beneficiários é menor do que a proporção de famílias chefiadas por negros e pardos vivendo em domicílios precários em 2 dos 10 municípios pesquisados. Nesses casos, há indício de efeito discriminatório no processo de seleção das famílias a serem beneficiadas, mesmo que de forma não proposital.

Gráfico 6 – Morar Melhor – famílias beneficiárias sob responsabilidade de negros epardos x perfil do município



4.30Para avaliar a possibilidade de discriminação de beneficiários em função do grupo étnico-racial, foi incluída, no questionário utilizado para a coleta de dados, uma questão para registrar em que grupo racial os entrevistados se classificam, utilizando metodologia adotada pelo IBGE, quando da realização do Censo 2000, isto é, por autodeclaração.

Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

4.31Os dados obtidos mostram que a proporção de famílias chefiadas por negros e pardos entre as famílias beneficiadas pelo Morar Melhor é maior do que a observada entre as que residem em domicílios precários nos municípios de Campo Grande/MS, São Bernardo do Campo/SP e Palmas/TO. No Rio Grande do Norte, em 3 dos 7 municípios que fizeram parte da amostra, Pedro Avelino, Grossos e Parnamirim, registrou-se também maior presença de famílias chefiadas por negros e pardos e em São José do Mipibu as proporções são similares. Já em Acari, Campo Redondo e Lagoa Nova, todos na região central do estado, a proporção de famílias sob responsabilidade de negros e pardos é menor do que a constatada pelo Censo 2000 no município.

4.32A hipótese de existência de discriminação racial no momento da seleção das famílias foi verificada mediante a comparação da proporção de famílias chefiadas por negros e pardos entre os beneficiários com a proporção de famílias, na mesma condição, que segundo os dados censitários de 2000 residiam em domicílios precários nos municípios que fizeram parte da amostra. Essa comparação permitiu testar as hipóteses:

.H0: Não há discriminação ? a proporção de famílias chefiadas por negros e pardos entre os beneficiários é igual ou maior à observada entre as famílias chefiadas por negros e pardos vivendo em domicílios precários no município.

.H1: Existe discriminação ? a proporção de famílias chefiadas por negros e pardos entre os beneficiários é menor à observada entre as famílias chefiadas por negros e pardos vivendo em domicílios precários no município.

4.33A prova estatística adotada teve um nível de significância ? = 0,05. Nos casos de Campo Grande/MS e São José do Mipibu/RN não houve erro amostral, já que foi realizado censo entre os beneficiários. A tabela a seguir apresenta os valores mínimos e máximos para as proporções de famílias sob responsabilidade de negros e pardos, que residem em moradias precárias, e entre os beneficiários para cada um dos municípios que compõem a amostra.

Tabela 7: Morar Melhor: Presença de famílias sob responsabilidade de negros e pardos – mínimos e máximos

Presença de Famílias sob Responsabilidade de Negros e Pardos					
	Em Moradias Precárias no Município		Entre os Beneficiários		Hipótese Testada Não há discriminação
	Mínimo	Máximo	Mínimo	Máximo	
Campo Grande	46,89%	47,11%	49,17%	49,17%	aceita
São Bernardo do Campo	49,71%	50,29%	54,23%	68,77%	aceita
Palmas	66,25%	67,75%	64,81%	78,36%	aceita
Acari	44,67%	67,33%	13,17%	53,60%	rejeitada
Campo Redondo	66,48%	78,52%	50,64%	61,13%	rejeitada
Lagoa Nova	67,50%	74,50%	44,10%	85,90%	aceita
Pedro Avelino	59,15%	74,85%	60,96%	84,50%	aceita
Grossos	65,27%	74,73%	68,50%	88,17%	aceita
Parnamirim	51,54%	54,46%	49,50%	66,29%	aceita
São José Mipibu	69,76%	72,24%	71,43%	71,43%	aceita

Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

4.34A hipótese de que não há discriminação étnico-racial na seleção dos beneficiários foi aceita em 8 dos 10 municípios pesquisados, pois nesses casos a presença de negros e pardos entre os beneficiários é igual ou maior do que a constatada nos domicílios precários. Por outro lado, nos casos de Acari e Campo Redondo, municípios do interior do Rio Grande do Norte, onde a

participação de negros e pardos entre os beneficiários é significativamente menor, a hipótese de existência de discriminação pode ser aceita.

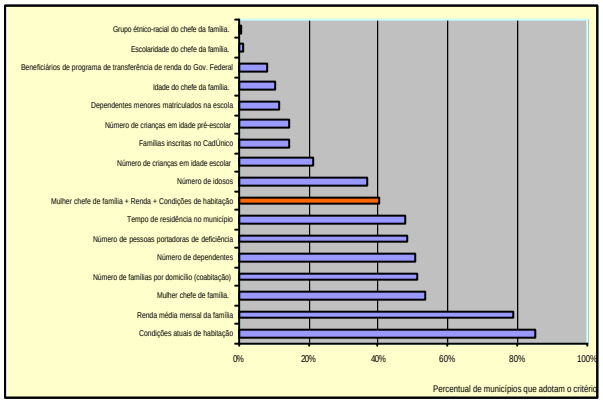
4.35A discriminação que se apresenta aparente nos dois municípios do Rio Grande do Norte pode ter sido ocasionada de forma indireta, ou seja, não houve intenção ou conduta dos gestores locais em produzir tais efeitos.

4.36Dessa forma, a questão da discriminação racial na seleção dos beneficiários dos programas federais de habitação de interesse social precisa ser aprofundada por meio da realização de estudos mais abrangentes, levando-se em consideração a diversidade e as especificidades socioculturais do País. Essa questão pode ser tratada no âmbito dos critérios de seleção dos beneficiários, abrangendo os demais indicadores de vulnerabilidade mencionados neste capítulo.

Critérios de seleção de famílias

4.37Dados do questionário postal mostram que a condição atual de habitação (85,2%) e a renda (78,9%) vêm sendo os critérios mais utilizados pelas prefeituras na priorização das famílias a serem atendidas (Gráfico 8). Ao se considerar o percentual dos municípios entrevistados que responderam que utilizam cumulativamente os critérios renda, condição de habitação e mulher chefe de família na priorização de atendimento das famílias, tem-se uma estimativa de 40,1%, que pode ser considerada baixa.

Gráfico 8: Programa Morar Melhor - critérios utilizados pelos municípios na seleção das famílias



Fonte: Pesquisa postal com prefeituras municipais – setembro/outubro de 2003.

4.38Tomando como ponto de partida seus objetivos e diretrizes gerais, o Programa prevê o acesso prioritário às famílias de mais baixa renda e à mulher chefe de família, devendo as intervenções serem direcionadas para áreas sujeitas a fatores de risco, insalubridade ou degradação ambiental.

4.39Considerando que 21,5% dos municípios informaram ter falta de informações acerca do Programa e desconhecer seus normativos, reside aí a possível causa para que famílias, por vezes, estejam sendo selecionadas sem observância às diretrizes estabelecidas pelo Ministério das Cidades.

4.40Torna-se necessário, portanto, quando da aprovação da carta consulta, que o Ministério das Cidades informe aos agentes executores a necessidade da observância, entre outros, dos critérios de renda, condição de habitabilidade e mulher chefe de família de forma cumulativa na priorização de atendimento das famílias.

4.41Outro aspecto é quanto à falta de previsão para que o município implemente e gerencie um cadastro técnico de beneficiários, de forma a dar maior transparência ao processo de seleção, dotar o gestor federal de informações sobre o perfil dessas famílias, evitar a reincidência do benefício em exercícios posteriores e dar maior transparência ao processo de seleção.

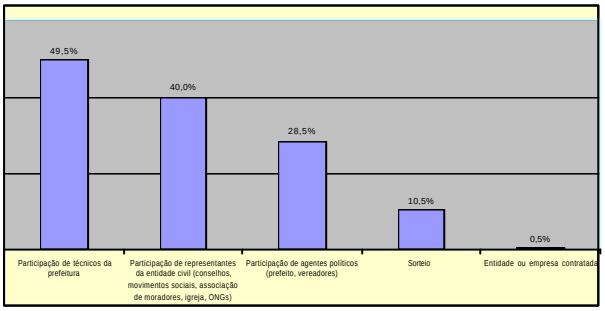
4.42Considerando necessário o estabelecimento de critérios objetivos, claros e mensuráveis de seleção e acessibilidade da população aos bens e serviços ofertados pelo Poder Público, é prudente que programas como o Morar Melhor devam ter como preocupação basilar que suas ações incidam, preferencialmente, sobre famílias com membros que se encontram em posição de vulnerabilidade social reconhecida, segundo critérios de idade, raça/etnia e ocorrência de

necessidades especiais. Outro aspecto a ser considerado é quanto à situação de pobreza ou indigência dessa família, possível de ser verificada por meio de sua renda ***per capita****.*

4.43Isso posto, torna-se conveniente que o gestor do Programa normalize critérios mínimos de seleção e priorização das famílias, visando retratar melhor a situação de vulnerabilidade dos potenciais beneficiários, bem como adote o critério renda ***per capita*** *como suporte na definição do grau de vulnerabilidade das famílias.*

4.44Situação também verificada na entrevista postal diz respeito à pouca participação de entidades representativas dos beneficiários na execução do Programa, vez que, na maioria dos casos, a seleção das famílias e a elaboração dos projetos são realizadas sem o seu conhecimento (Gráfico 9).

Gráfico 9: Programa Morar Melhor - quem participa, no âmbito municipal, do processo de seleção de áreas e/ou famílias a serem atendidas



Fonte: Pesquisa postal com prefeituras municipais – setembro/outubro de 2003.

4.45A baixa participação dessas entidades se deve, muitas vezes, à divulgação insuficiente ou quase inexistente, por parte dos gestores federais e agentes executores, em relação ao Programa, como sua finalidade, benefícios, diretrizes para a seleção de famílias, origem dos recursos disponíveis para executá-lo, entre outras. Além disso, o desenho do programa não prevê uma instância de controle social, como, por exemplo, conselhos locais.

4.46Entende-se necessário, portanto, que se reveja a concepção do Programa de maneira a prever uma instância de controle social local, assim como se intensifique a divulgação de suas ações junto a entidades representativas dos beneficiários, verificando-se, inclusive, a possibilidade do estabelecimento de parcerias com ONGs, associações de moradores e movimentos sociais, com a finalidade de fortalecer o controle e a participação social.

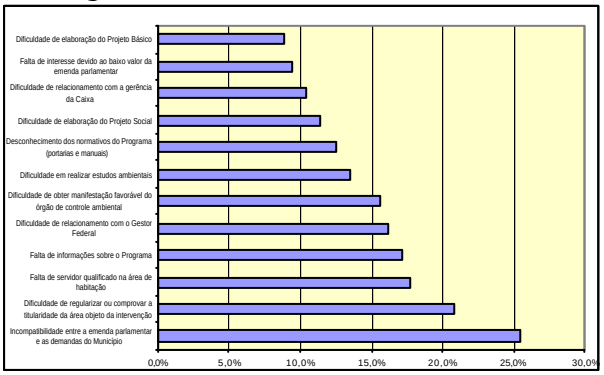
5.Morosidade e solução de continuidade na implementação de projetos

Dificuldades na contratação e repasse de recursos

5.1Considerando que a efetividade das ações do Programa Morar Melhor depende do aparato institucional-administrativo dos governos municipais, tendo em vista serem esses os executores dos projetos, entendeu-se necessário diagnosticar quais os entraves enfrentados pelas prefeituras municipais na condução local do Programa.

5.2Na pesquisa postal realizada junto às prefeituras municipais, foi questionado qual(is) dificuldade(s) vinha(m) sendo encontrada(s) na contratação dos recursos do Programa. Dos 203 questionários tabulados, 193 (95,1%) apresentaram resposta à essa pergunta. As principais dificuldades apresentadas encontram-se elencadas no Gráfico 10.

Gráfico 10: Principais dificuldades encontradas pelos municípios na contratação de recursos do Programa Morar Melhor



Fonte: Pesquisa postal com prefeituras municipais – setembro/outubro de 2003.

5.3A dificuldade na contratação de recursos do programa mais citada pelos gestores foi a incompatibilidade entre as emendas parlamentares e as demandas locais (25,5%). Colheram-se, ainda, informações de experiente gestor municipal que comentou que, às vezes, é surpreendido com a notícia da emenda ao orçamento federal em favor de seu município. Entende ser necessário um maior grau de articulação entre executivo e legislativo para evitar a destinação de emendas incompatíveis com as reais necessidades dos municípios. Citou, como exemplos, que o município que administra recebeu emenda para habitação mas a prioridade atual é saneamento. Foi contemplado com emenda para construção de um pórtico (pelo programa Municipalização do Turismo), mas preferia que o crédito viesse para construção de quadra poliesportiva. Comentou sobre a destinação de cinco emendas do orçamento federal em anos consecutivos para construção de quadra poliesportiva em um município vizinho de pequeno porte.

5.4A segunda dificuldade mais citada refere-se à não-comprovação da titularidade ou regularização da área de intervenção (20,8%). Essa questão refere-se a dificuldades no atendimento de certas exigências, especialmente no que concerne à documentação técnica e aos projetos de engenharia. Esse fato foi corroborado nas entrevistas estruturadas realizadas em campo, conjuntamente com os questionários respondidos pelas Gidurs e Redurs [Escritórios Regionais de Desenvolvimento Urbano] *da Caixa. Foram consideradas como maiores dificuldades, além das já mencionadas: a) falta de servidor qualificado na área de habitação (17,7%); b) acesso às informações básicas sobre o Programa, por falta de equipamentos eletrônicos (internet, por exemplo) (17,2%); c) demora no posicionamento do órgão ambiental, em muitos casos estadual (15,6%); e d) elaboração dos projetos social e básico (11,5% e 8,9%).*

5.5Técnicos das Gidurs revelaram que, em geral, a incompatibilidade entre as propostas de trabalho social apresentadas e a realidade da população a ser beneficiada também vem gerando atrasos na contratação de recursos. Entende-se que isso se deve ao fato dessas propostas não serem elaboradas por técnicos sociais vinculados à prefeitura, mas sim de autoria de consultores, pessoas físicas ou jurídicas, que não conhecem a realidade local.

5.6Algumas prefeituras elegeram a dificuldade de relacionamento com o Gestor Federal (16,1%) e com a Caixa (10,4%) como problema na contratação dos recursos. O contingenciamento de recursos e a dificuldade no cumprimento das exigências técnicas e legais acaba, por vezes, tornando conflituoso o relacionamento entre as prefeituras municipais, a Caixa e o Gestor Federal, explicando-se, assim, essas respostas.

5.7Com efeito, no triênio 2000/2002, via de regra os contratos de repasse foram assinados às pressas no mês de dezembro, logo após o descontingenciamento do orçamento da União, como meio de assegurar os créditos alocados ao Programa, originários de emendas orçamentárias nominalmente identificadas, individuais e de bancada.

5.8Foi instituído o mecanismo da cláusula contratual suspensiva mediante a qual o Governo Federal, por intermédio da Caixa, concedia prazo de 120 dias para o estado ou município apresentar a documentação institucional, legal, jurídica e técnica relativa à área de intervenção, sob pena de cancelamento do contrato, por falta de implemento de condição.

5.9Nesse sentido, o baixo desenvolvimento institucional de entes contratados mostra-se flagrante quando se observam as deficiências técnicas/legais recorrentes na documentação que enviam para contratação. Ressalve-se que há casos de entrega de documentação incompleta apenas para atender formalmente o prazo concedido na cláusula suspensiva, como meio de se evitar o cancelamento do contrato.

5.10Estudo produzido pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – IPPUR/UFRJ relata que:

‘Por muitos anos, a centralização no governo federal das ações de financiamento e de promoção de programas habitacionais, e nos governos estaduais das ações de elaboração dos projetos e execução das obras (que ocorreram, na maioria das vezes, à revelia das prefeituras), criou uma forte dependência e um retraimento da atuação das administrações municipais no setor habitacional.’ (IPPUR/UFRJ, 2001)

5.11Para lidar com a insuficiente capacidade técnica e institucional da maioria dos municípios e estados brasileiros, de forma a equacionar as suas questões habitacionais e

deficiências técnicas e institucionais, faz-se necessária a implementação de ação específica de apoio ao desenvolvimento institucional dos executores.

5.12O Programa Nosso Bairro (Habitar Brasil BID - HBB), financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, gerido também pelo Ministério das Cidades, já prevê a criação de um componente de desenvolvimento institucional para assistência aos municípios beneficiados. Tal componente foi resultado da constatação de que:

'as causas da subnormalidade habitacional não estão circunscritas à questão da insuficiência de renda da população, mas relacionam-se também com as imperfeições da infra-estrutura institucional e administrativa que influenciam, negativamente, o funcionamento do setor habitacional. Dessa forma, a abordagem desse problema não se esgota com investimentos em projetos de urbanização de assentamentos subnormais.' (Manual de Desenvolvimento Institucional HBB).

5.13O Ponto forte do HBB consiste exatamente na previsão de ações e recursos voltados ao desenvolvimento institucional das prefeituras municipais, a partir de uma análise sobre os problemas habitacionais enfrentados pelas famílias de baixa renda e sobre a capacidade institucional do município na área habitacional.

5.14Como produto final, o município deverá preparar um Plano Estratégico Municipal para Assentamentos Subnormais – PEMAS, que compreende um diagnóstico do setor urbano/habitacional e a definição de uma matriz, contendo os objetivos específicos, metas e respectivos indicadores de aferição da execução do Plano. O conjunto de metas e respectivos indicadores de aferição consolidam os compromissos de Desenvolvimento Institucional do Município no Programa.

5.15Entrementes, o HBB atua em poucos municípios, cerca de 100 (cem), muitas vezes não contemplando prefeituras de pequeno porte, notadamente aquelas com grande deficiência institucional.

5.16Para lidar com a insuficiente capacidade técnica e institucional da maioria dos municípios e, até mesmo, de alguns estados brasileiros em diagnosticar e elaborar projetos mais consistentes com fins a equacionar suas questões habitacionais, faz-se necessária a implementação de ação específica de apoio ao desenvolvimento institucional dos executores.

5.17O aperfeiçoamento da capacidade institucional das prefeituras nessa área beneficia não só as ações do Morar Melhor, mas a própria gestão de outros programas do Ministério das Cidades com o mesmo escopo, bem como de outras Pastas que atuam nessa área. O fortalecimento da capacidade de planejamento e análise dos municípios revela-se, assim, como fator decisivo para a definição e implementação da política habitacional do País.

5.18A elaboração de diagnóstico situacional em parceria com os municípios, com o objetivo de identificar ações prioritárias para as localidades e favorecer a concepção de projetos integrados de melhorias habitacionais para famílias de baixa renda, propiciará maior transparência, racionalidade e controle da alocação dos recursos orçamentários.

5.19Dessa forma, pretende-se ainda propiciar maior eficiência alocativa na consignação de recursos orçamentários às ações do Programa, em sua grande maioria oriundos de emendas parlamentares. A partir desse diagnóstico situacional, aliado, no que couber, à utilização de outros critérios relevantes, como o IDH [Índice de Desenvolvimento Humano] *e PIB* [Produto Interno Bruto] *municipal* ***per capita****, por exemplo, tanto o Gestor do Programa como o Congresso Nacional terão melhor conhecimento das necessidades locais e poderão se servir desse instrumental como suporte no rateio das dotações.*

5.20Por extensão, contribuirá para a integração de programas, trará maior eqüidade na alocação dos recursos e fortalecerá o controle quanto ao cumprimento, pelo Governo Federal e pelas prefeituras, das prioridades destacadas nesses diagnósticos.

5.21Por meio do Ofício nº 7115/2003/SNH/MCIDADES, de 28/11/2003, o Gestor da Secretaria Nacional de Habitação esclareceu que, embora dispondo ainda de recursos insuficientes frente à dimensão do problema, o Ministério das Cidades, ciente da baixa capacidade técnica institucional da maioria dos municípios e estados brasileiros, além da necessidade de fortalecer os agentes sociais locais, propôs no PPA 2004/2007 um novo programa voltado ao fortalecimento da gestão municipal urbana, com as seguintes ações: a) Apoio à Implementação dos Instrumentos

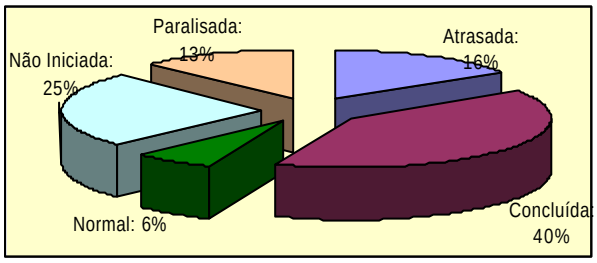
Previstos no Estatuto das Cidades e à Elaboração de Planos Diretores; b) Apoio à Capacitação de Municípios e Agentes Sociais para o Desenvolvimento Urbano; c) Apoio à Gestão Metropolitana e ao Consorciamento Municipal para o Desenvolvimento Urbano; e d) Apoio à Modernização Institucional dos Municípios para Atuação na Melhoria das Condições do Setor Habitacional no Segmento das Famílias de Baixa Renda (Habitar-Brasil).

5.22A implementação dessas ações de apoio aos executores poderá ser objeto de acompanhamento ao longo do monitoramento do Acórdão que vier a ser proferido pelo Tribunal ao apreciar esta auditoria.

Situação física das obras contratadas

5.23Consultando-se o SIAPF, pode-se verificar que ao final do primeiro semestre de 2003 a situação das obras contratadas no período 2000/2003, de acordo com o último acompanhamento feito pela Caixa, era a seguinte: 40% das obras já concluídas e 60% das obras ainda não concluídas.

Gráfico 11: Programa Morar Melhor – situação das operações contratadas no período 2000/2003



Fonte: Caixa Econômica Federal (SIAPF - Agosto/2003).

Dados referentes às ações Melhorias de Condições de Habitabilidade e Produção de Lotes Urbanizados.

5.24No caso das obras não concluídas, a situação encontrada foi a seguinte: 25,0% não iniciadas; 6,0% em situação normal (sendo 0,4% em ritmo adiantado); 16,0% atrasadas; e 13,0% paralisadas.

5.25Por meio da análise documental dos Relatórios de Acompanhamento dos Empreendimentos – RAEs e consulta ao SIAPF, verificou-se a existência de obras paralisadas e atrasadas que apresentavam percentual de execução física variando de 12% a 98%.

5.26Foi possível levantar, nas visitas aos municípios, informações ratificadas pelos questionários postais respondidos pelas Gidurs e Redurs de que há falhas na documentação técnica apresentada e na execução das obras. Essa situação explica o porquê da morosidade na implementação dos projetos contratados, afetando negativamente, em conseqüência, a eficácia do programa, apesar de todo o apoio técnico dispensado pela Caixa aos agentes executores. Dentre outras falhas e pendências, destacam-se as seguintes:

a)necessidade de substituição de planos de trabalho por inadequação técnica, inadequação ao orçamento da obra e atraso na solução de pendências;

b)memorial de cálculos de quantitativos com erros;

c)planilha orçamentária sem indicação dos quantitativos de serviços;

d)informações inconsistentes nos planos de trabalho, como por exemplo o superdimensionamento do número de famílias beneficiárias ou não correção do número de famílias beneficiárias após o ajuste do valor pleiteado;

e)não-apresentação do cronograma físico-financeiro do projeto original ou do reformulado;

f)não-comprovação da titularidade da área de intervenção;

g)não-apresentação da planilha orçamentária da empresa vencedora da licitação realizada para contratação da obra;

h)obra executada por agente sem qualificação ou sem a competente supervisão técnica;

i)boletins de serviços não apresentados ou medidos em desacordo com o que foi executado;

j)não-apresentação da manifestação do órgão ambiental;

k)despesas glosadas pela Caixa de serviços atestados irregularmente pelo engenheiro fiscal do executor, as quais permanecem aguardando regularização para que o executor obtenha permissão de saque dos recursos da conta vinculada;

l)construção de unidades habitacionais em área desprovida de infra-estrutura básica;

m)dificuldades para realizar a contrapartida financeira obrigatória ou a adicional, em caso de necessidade de readequação do projeto original às reais necessidades ou a situações imprevistas;

n)substituição da relação de beneficiários sem a devida justificativa.

5.27A propósito, as propostas de readequação dos projetos de engenharia e de trabalho social podem ser admitidas, desde que justificadas com base em fatores imprevistos e que não alterem o objeto contratado. Objetiva-se nesse caso beneficiar uma maior quantidade de famílias, e/ou melhorar o atendimento qualitativo das ações a serem implementadas e/ou superar entraves no andamento das obras e desenvolvimento do trabalho social, quando se faz obrigatória a formalização de alteração dos termos contratuais.

5.28Também foi destacada como problema a descontinuidade administrativa do executor que gera solução de continuidade por falta de vontade política do seu sucessor, mudança de equipe e perda de dados.

5.29Os atrasos reiterados das obras e as constantes paralisações atrapalham, ainda, a continuidade dos trabalhos sociais, assim como a substituição de famílias que já vinham sendo trabalhadas.

5.30Nos municípios de Rio Grande/RS, Palmas/TO e Porto Nacional/TO, identificaram-se problemas na execução dos trabalhos sociais gerados, sobretudo pela substituição de famílias que já estavam sendo trabalhadas antes por outras a serem beneficiadas. Nesse caso, perde-se todo o trabalho social anteriormente realizado, sendo que a nova família não mais realizaria as atividades anteriormente concluídas.

5.31Ainda com base no SIAPF, constatou-se que os dados informatizados dos contratos de repasse, disponibilizados em agosto de 2003, estavam defasados e, em determinado aspecto, imprecisos. Como se observa na tabela e no gráfico a seguir, o sistema fornece informações pouco úteis porque não registra justificativas para o atraso/paralisação da maior parte das obras ou simplesmente deixa de especificar a natureza dos imprevistos que impediram a implantação do projeto no prazo.

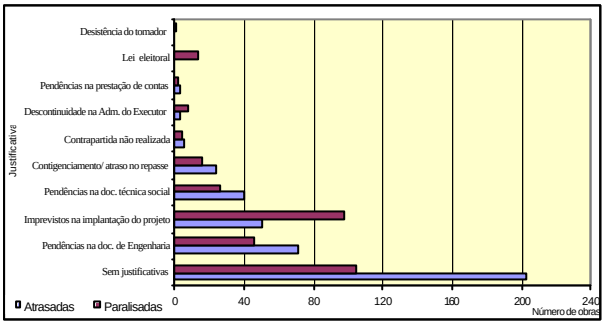
Tabela 8: Programa Morar Melhor – motivo de atraso e paralisação das obras
(operações contratadas entre 2000 e 2003)

Justificativas	Atrasadas	%	Paralisadas	%
Sem justificativas	203	50,8%	105	32,8%
Pendências na documentação de engenharia	71	17,8%	46	14,4%
Imprevistos na implantação do projeto	50	12,5%	98	30,6%
Pendências na documentação técnica ou social	40	10,0%	26	8,1%
Contingenciamento/atraso no repasse	24	6,0%	16	5,0%
Contrapartida não realizada	6	1,5%	4	1,3%
Descontinuidade na Administração do executor	3	0,8%	8	2,5%
Pendências na prestação de contas	3	0,8%	2	0,6%
Lei eleitoral	0	0,0%	14	4,4%
Desistência do tomador	0	0,0%	1	0,3%
Total	400	100,0%	320	100,0%

Fonte: Caixa Econômica Federal (SIAPF - Agosto/2003).

Dados referentes às ações Melhorias de Condições de Habitabilidade e Produção de Lotes Urbanizados.

Gráfico 12: Programa Morar Melhor - obras atrasadas e paralisadas em função do motivo que deu causa (contratadas no triênio 2000-2003: posição em agosto de 2003)



Fonte: Caixa Econômica Federal (SIAPF - Agosto/2003).

Dados referentes às ações Melhorias de Condições de Habitabilidade e Produção de Lotes Urbanizados.

5.32Com efeito, compete às Gidurs e suas Redurs manterem o SIAPF atualizado a partir dos dados levantados nas visitas de acompanhamento das obras. Consoante a normalização aplicável, a veracidade dos dados registrados no SIAPF são de total responsabilidade daquelas Gerências e Escritórios da Caixa e dos Agentes Executores que contrataram os empreendimentos.

5.33No entanto, em razão da magnitude da tarefa, da insuficiência de pessoal e das distâncias físicas, é fato a dificuldade de se manter a base de dados atualizada, apesar da capilaridade da Caixa no território nacional. Em função disso, a Caixa contrata serviços técnicos, sociais e de engenharia, prestados por pessoas físicas e jurídicas, em caráter temporário e com critérios predefinidos.

5.34Sobre a execução física, cumpre lembrar que compete aos entes executores, estados/municípios, efetuar a fiscalização ***in loco*** *durante toda a obra, como determina o Regulamento sobre Licitações e Contratos Administrativos.*

5.35A Gerência do Programa, por meio do Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000/2003, avalia que:

'Decisivamente, a estratégia que mais contribuiu para a obtenção dos principais resultados do Programa foi o processo descentralizado de contratação das obras por intermédio da parceria com a Caixa Econômica Federal, que atua como mandatária da União. Governadores e prefeitos dirigem-se diretamente às agências locais da Caixa para apresentarem seus projetos, receber informações, assinar contratos de repasse aprovados e autorizados pela SEDU/PR e receber os recursos mediante a comprovação de execução das etapas do objeto pactuado. Os benefícios são imediatos, tanto na agilidade do processo quanto na segurança do acompanhamento da execução das obras contratadas ***in loco*** *e da liberação dos recursos financeiros por parcela de obras/serviços executados, garantindo que os recursos investidos alcancem os seus verdadeiros objetivos.'*

5.36Não obstante, embora o contrato entre o Ministério e a Caixa auxilie no controle e acompanhamento da execução das obras contratadas no âmbito do Programa, a consistência das informações no sistema informatizado acaba por ser um ressentimento da própria Gerência, que fica limitada no processo de tomada de decisão quando do contingenciamento de recursos e acompanhamento dos projetos.

5.37O controle dos projetos mostra-se de suma importância para se alcançar a desejada efetividade do Programa. Nessa linha, decidiu o Plenário do Tribunal, acolhendo Voto formulado pelo Sr. Ministro-Relator Marcos Vilaça, ao apreciar Relatório de Auditoria de Operacional realizada no Programa Habitar Brasil (TC-005.042/2000-3), conceder prazo de trinta dias para a Caixa corrigir as inconsistências apresentadas no SIAPF de sorte a permitir um melhor gerenciamento do programa pelo Gestor Federal (Decisão/TCU n° 447/2002-Plenário).

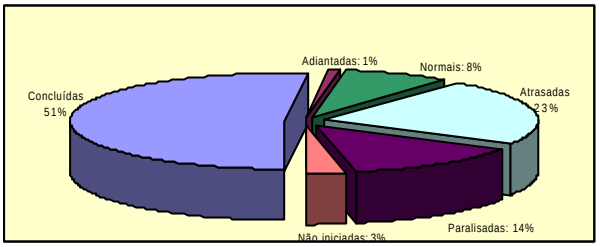
5.38É recomendável, nesse sentido, que se crie indicador de desempenho relativo aos contratos de repasse de obras que estejam na situação paralisada, atrasada ou não iniciada há mais de três meses no SIAPF/Caixa, seja por motivo de responsabilidade do contratante como da contratada, discriminado-os por tipo de situação, como, por exemplo, contingenciamento orçamentário, atraso no repasse, cancelamento de saldo contratual, não-realização de contrapartida obrigatória e/ou adicional contratada, pendência na documentação de engenharia, tipo de imprevisto na implementação do projeto e outros.

5.39Há que se ressaltar que a construção de indicador de desempenho para aferir a situação dos contratos de repasse passa, necessariamente, pela fidedignidade e qualidade das informações prestadas pelo SIAPF. Espera-se, pois, que a correção das inconsistências, a atualização e o detalhamento das informações por parte da Caixa tragam, como conseqüência, a melhoria na qualidade dos dados disponibilizados e o aperfeiçoamento das decisões e controles gerenciais.

Retenção de recursos financeiros vinculados a obras atrasadas e paralisadas

5.40Situação que carece de maior visibilidade diz respeito à liberação antecipada de recursos financeiros para contratos cujas obras estão atualmente paralisadas.

Gráfico 13: Programa Morar Melhor – Percentual dos valores liberados por situação física das obras (operações contratadas entre 2000 e 2003)



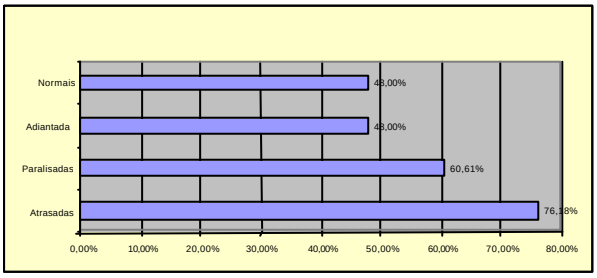
Fonte: Caixa Econômica Federal (SIAPF - Agosto/2003).

Dados referentes às ações Melhorias de Condições de Habitabilidade e Produção de Lotes Urbanizados.

5.41Os recursos financeiros liberados são creditados diretamente em conta bancária vinculada ao contrato de repasse, sob bloqueio, de acordo com o cronograma físico-financeiro aprovado, respeitada a disponibilidade financeira do Gestor do Programa, vinculando-se a autorização de saque dos recursos à execução das etapas previstas no referido cronograma e à composição da contrapartida.

5.42Enquanto não utilizados, os recursos creditados permanecem aplicados em caderneta de poupança se o prazo previsto para sua utilização for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública federal, quando a sua utilização estiver prevista para prazo menor que um mês.

Gráfico 14: Programa Morar Melhor – execução física das obras (% médio)



Fonte: Caixa Econômica Federal (SIAPF - Agosto/2003).

Dados referentes às ações Melhorias de Condições de Habitabilidade e Produção de Lotes Urbanizados.

5.43Considerando o total de recursos repassados às obras atrasadas, paralisadas e não iniciadas, tem-se um montante de R$ 121,25 milhões retido em conta, o que representa 26,5% do valor total da execução financeira do Programa no período 2000/2003, que foi de R$ 456,89 milhões.

Tipo de obra	***Valores liberados (R$)***
Atrasadas	*69.811.831*
Paralisadas	*42.134.959*
Não iniciadas	*9.302.768*
TOTAL	***121.249.558***

Fonte: Caixa Econômica Federal (SIAPF - Agosto/2003).

5.44A demora na regularização das pendências resulta em reiteradas concessões de prorrogação do prazo do contrato de repasse pela Caixa para conclusão de obras, com a retenção dos recursos correspondentes até que o executor implemente as condições necessárias para receber autorização para sacá-los, situação essa que gera um 'custo social' que necessita ser minimizado pelas instâncias competentes.

5.45Pelo lado orçamentário, situação grave e que gerou discussão e inconformismo geral entre os municípios beneficiados foi o cancelamento de saldos dos contratos de repasse inscritos na rubrica contábil Restos a Pagar a Liquidar no final do exercício de 2002 e em anos anteriores por insuficiência de recursos financeiros (Decreto nº 4.526/02).

5.46A medida fere, há que se reconhecer, o princípio da segurança jurídica, haja vista a possibilidade de imputar prejuízos a credores de serviços então realizados e de impor aumento de contrapartida com remanejamento orçamentário ou crédito suplementar, do lado do ente executor.

5.47O atual Governo Federal determinou que as despesas que vierem a ser reclamadas serão reconhecidas como dívidas de exercícios anteriores, cujo direito prescreverá em cinco anos (Decreto n° 4.571/03).

5.48Afora essa situação atípica, são recorrentes as principais causas da morosidade e solução de continuidade na implementação dos projetos.

5.49Do lado do Governo Federal, a intermitência do fluxo de liberação do repasse e o contingenciamento do orçamento refletem sua incapacidade de executar o volume de emendas ao orçamento anual. Do lado do ente executor, reduzida capacidade de gerar recursos para alocação à contrapartida mínima obrigatória e adicional.

5.50Essa constante insuficiência financeira das partes contratantes, aliada às falhas na documentação técnica apresentada e na execução das obras, demonstra deficiência de planejamento porque indica que as partes estão se comprometendo além de suas capacidades financeiras e gerenciais. Esses fatores podem ser concebidos como principais causas da baixa eficácia do programa. Considerando que famílias estão deixando de ser atendidas em virtude desses estorvos, continuando, assim, a viverem em situação precária de habitabilidade, pode-se afirmar também que o Programa fica comprometido na sua efetividade.

5.51Os dados sobre obras atrasadas e paralisadas demonstram o quanto se precisa avançar em prol de uma maior eficácia no gerenciamento dos recursos governamentais alocados às ações do Morar Melhor.

5.52A análise dos contratos de repasse extrapola o escopo desta auditoria, que procurou não ficar restrito aos aspectos instrumentais do Programa, mas sim analisar sua eficácia e efetividade perante seus objetivos. No entanto, em face do problema apresentado, foram propostas recomendações no sentido de contornar ou minimizar esse empecilho à execução dos projetos contratados.

5.53Entende-se recomendável, portanto, que o gestor do Programa vede a celebração de contratos de repasse com entes executores signatários de outro(s) contrato(s) de repasse cuja(s) obra(s) e/ou serviço(s) esteja(m) paralisado(s) e com solução de continuidade, em conformidade com dados sistematizados no SIAPF, bem como adote providências no sentido de estabelecer as condições para renegociação contratual dessas obras.

6.Acompanhamento dos resultados do trabalho social

6.1Verificou-se na prática que os gestores municipais dos pequenos e médios municípios, sobretudo das regiões Norte e Nordeste, não dão a devida importância ao trabalho técnico-social, somente cumprindo-o por muita exigência da Caixa, mostrando um baixo nível de conscientização de sua importância para a sustentabilidade do empreendimento. Gasta-se o mínimo com o trabalho social e, mesmo assim, com atividades menos onerosas. Os profissionais designados para se responsabilizar pela execução do projeto no município, muitas das vezes, são desviados de outras áreas não afins.

6.2Verificou-se nas entrevistas com beneficiários que, de maneira geral, a execução do trabalho técnico-social não se traduz na ampliação da participação social e autonomia dos beneficiários do Programa, o que pode estar relacionado com a falta de foco nas ações planejadas, muitas delas sem relação direta com a modalidade de intervenção e o perfil das famílias, e a disparidade de recursos alocados por família.

6.3Além disso, foi informado, nos grupos de discussão com técnicos sociais da Caixa, que não está sendo realizado o monitoramento e a avaliação pelo Contratado/Interveniente Executor, com a periodicidade definida no projeto aprovado, visitas ***in loco*** *e outras ações, quando julgadas pertinentes. Há situações em que não foram apresentados os Relatórios Finais de Avaliação do Trabalho Social, apesar da liberação do pagamento da última medição da obra. Dessa forma, o*

executor do projeto não mais se interessa por concluir o trabalho social e muito menos em entregar o relatório de avaliação do trabalho técnico-social à Caixa.

6.4Por conseqüência, a Caixa deixa de efetivamente acompanhar a execução do trabalho social pelos executores, não sabendo ao certo se as atividades desenvolvidas efetivamente aconteceram e se o trabalho social programado atingiu os resultados a que se propunha.

6.5O trabalho técnico-social nos programas de desenvolvimento urbano destinados às populações de baixa renda visa a contribuir para a sustentabilidade e sucesso dos mesmos, propiciando o envolvimento dos beneficiários. Destaca o Caderno de Orientação Técnica Social – COTS, produzido pela Caixa, que:

'A participação comunitária nos processos de decisão, implantação e manutenção do empreendimento compromete os beneficiários, levando-os a exercerem seus direitos e deveres, propicia a manifestação da população atendida para a produção de intervenções adequadas às suas necessidades e realidade sociocultural, permitindo também transparência e afirmação da cidadania.'

6.6Esse trabalho consiste no conjunto de ações educativas adequadas à realidade socioeconômica e cultural da população e às características da área de intervenção respeitando as diretrizes dos Programas, com o intuito de promover a mobilização e organização comunitária, a educação sanitária, ambiental, a capacitação profissional e/ou geração de trabalho e renda, procurando atender as principais demandas sociais existentes.

6.7A realização do trabalho técnico-social deve favorecer a correta apropriação e uso dos sistemas/melhorias implantados, por meio de atividades de caráter informativo e educativo, buscando a mobilização e a participação social por intermédio da difusão de informações, do estabelecimento de canais de comunicação, da instituição e/ou fortalecimento de bases associativas, bem como da melhoria econômico-financeira da comunidade, por meio de ações direcionadas à geração de renda, bem como atividades que possibilitem a disseminação de informações referentes à educação sanitária e ambiental.

6.8As visitas aos municípios revelaram que muitos apresentam projetos de trabalho social com diversas falhas, que ocasionam reiterados pedidos de correção/complementação de informações ou até mesmo pedidos de substituição de projetos técnico-sociais.

6.9Identifica-se que o problema é causado pelo baixo nível de desenvolvimento institucional dos profissionais da área social contratados pelos executores, geralmente municípios pequenos. Ou, quando não, o excesso de funções acumuladas pelo profissional da área social no município executor causa impacto sobre a qualidade dos projetos sociais apresentados nessa área.

6.10O efeito inexorável dessa falta de qualificação profissional daqueles que trabalham na área, nos municípios, é a má qualidade dos projetos técnico-sociais apresentados, bem como o atraso nas suas implementações.

6.11Releva destacar o valoroso trabalho de convencimento que vem sendo realizado pelos técnicos sociais da Caixa, no sentido de sensibilizar o executor sobre a importância do trabalho social para o sucesso do empreendimento. Em que pese o empenho e dedicação desses profissionais, no sentido de orientar, acompanhar e conscientizar os envolvidos no processo, ainda assim, os municípios apresentam projetos sociais modestos, cumprindo o mínimo das exigências, e colocando poucos recursos da contrapartida municipal para a execução do trabalho social.

Tabela 9: Programa Morar Melhor – valores em reais e ações previstas para o trabalho técnico-social

	Valor do Projeto Social		Ações Previstas		
	Total	Média Família	Organização e Mobilização	Ações Educativas	Trabalho e Renda
Campo Grande	6.600,00	84,17	Fortalecimento de Grupos/Entidade Representativa	Ed.Sanitária Ambiental Formação de condomínio	Geração de emprego e renda
São Bernardo do Campo	96.086,70	264,40	Organização Comunitária	Ed.Sanitária Ambiental Sensibilização para preservação ambiental	-
Palmas	Não informado Contrapartida Adicional	0,00	Organização Comunitária	Ed.Sanitária Ambiental Sensibilização para preservação ambiental	-
Assú	6.226,96	269,04	Cadastramento	Ed.Sanitária e Ambiental	Artesanato Pintura em tecido Bordado
Campo Redondo	5.874,13	163,17	Mobilização	Ed.Sanitária e Ambiental	Corte e costura
Lagoa Nova	1.970,03	82,37	Cadastramento	Ed.Sanitária	-
Pedro Avelino	4.026,42	89,42	-	Ed.Sanitária Ambiental Sensibilização para preservação ambiental	-
Grossos	10.977,02	171,53	Cadastramento	Ed.Sanitária Sensibilização para preservação ambiental	Geração renda
Parnamirim	8.970,80	80,21	Organização de Entidade Representativa	Ed.Sanitária Sensibilização para preservação ambiental	-
São José Mipibu	3.029,00	72,12	Organização Comunitária	Ed.Sanitária e ambiental	Costura

Fonte: Caixa Econômica Federal

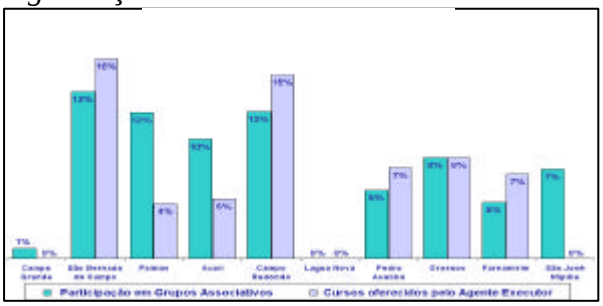
6.12A qualidade dos projetos e trabalhos sociais passa, necessariamente, pelo desenvolvimento institucional do executor, pelo nível de capacitação e motivação dos profissionais da área, assim como pela disponibilidade de tempo e recursos financeiros. A maioria dos técnicos sociais da Caixa e dos municípios visitados defendem que um bom trabalho social desenvolve atividades definidas pela própria comunidade e que são significativas para transformar a sua realidade.

6.13Nessa linha de entendimento, as atividades consideradas de maior relevância para essas comunidades de baixa renda são aquelas voltadas à geração de renda. São capacitações para o desenvolvimento de algumas atividades remuneradas, aproveitando a potencialidade da comunidade. Para tanto, o aporte financeiro do executor é essencial, já que quase sempre é preciso adquirir equipamentos comunitários.

6.14Por meio da pesquisa com os beneficiários do Programa buscou-se avaliar, também, a efetividade das atividades desenvolvidas no trabalho técnico-social. Assim, foram levantados dados sobre a participação de membros das famílias beneficiárias em organizações comunitárias e sua lembrança espontânea sobre as ações educativas ou cursos promovidos pelo agente executor local.

6.15Quanto à participação das famílias em grupos associativos, os resultados obtidos mostram que o trabalho técnico-social apresentou maior efetividade em São Bernardo do Campo/SP, em Campo Redondo/RN e em Palmas/TO, enquanto em Campo Grande/MS e Lagoa Nova/RN, os dados obtidos indicam que sua repercussão sobre as famílias foi praticamente nula (Gráfico 15).

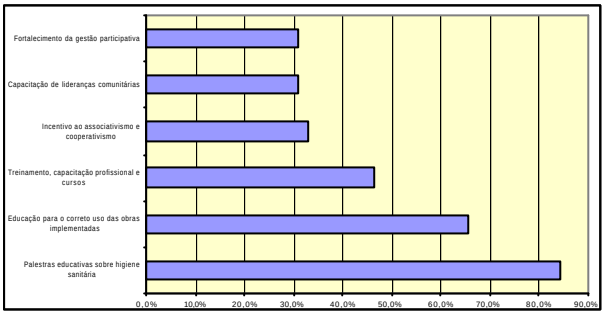
Gráfico 15: Programa Morar Melhor - efetividade do trabalho técnico social para a organização comunitária



Fonte: Pesquisa com beneficiários – setembro/outubro de 2003.

6.16Na pesquisa postal realizada junto às prefeituras municipais, foi questionado quais atividades vinham sendo implementadas no âmbito do trabalho social. Dos 203 questionários tabulados, 191 (94,1%) apresentaram resposta a essa pergunta. As atividades mais comumente desempenhadas, conforme exposto no gráfico a seguir, são palestras educativas sobre higiene sanitária e educação para o correto uso dos bens disponibilizados. Ações voltadas à treinamento e capacitação das famílias foram desenvolvidas em 46,6% dos municípios respondentes.

Gráfico 16: Programa Morar Melhor - atividades de trabalho social desenvolvidas pelas prefeituras



Fonte: Pesquisa postal com prefeituras municipais – setembro/outubro de 2003.

6.17As demais atividades mencionadas foram: incentivo à plantação de hortas (jardinagem) e arborização; palestras sobre dengue; oficinas teatrais; criação de clube de mães; palestras sobre doenças endêmicas; destino adequado de lixo e correto uso da água; mutirão de limpeza; regras de convivência coletiva.

6.18Outro fator que expressa a baixa prioridade dada ao trabalho técnico-social refere-se ao fato de as ações previstas restringirem-se à etapa de produção do empreendimento, não havendo continuidade após a entrega da moradia, o que é de fundamental importância para a correta apropriação e uso dos bens e serviços disponibilizados e para a criação de laços entre os moradores e entre esses e o entorno.

6.19De igual modo, as atividades educativas sobre problemas que afetam diretamente as famílias podem ter um impacto altamente positivo na comunidade. Nesse particular, ganha especial relevância o desenvolvimento de palestras educativas sobre a violência sexual contra crianças e adolescentes, tema objeto da recente pesquisa da Profª Eva Faveiros, da Universidade de Brasília, sintetizadas na publicação 'Abuso Sexual contra Crianças e Adolescentes – Os descaminhos da Denúncia'. Naquele trabalho verificou-se que 94% dos casos de abuso sexual contra crianças são praticados por familiares ou conhecidos da vítima. É recomendável que se formem parcerias com a Promotoria Especializada da Infância e da Adolescência, para o desenvolvimento das atividades.

6.20Nos municípios visitados verificou-se que os projetos sociais são montados, via de regra, sem a participação dos beneficiários, sendo que muitas vezes até sem conhecimento da realidade local. Foi relatado por técnicos das Gidurs que os projetos sociais apresentados à Caixa eram muitas vezes elaborados por escritórios especializados na capital, que apresentavam relatórios formalmente perfeitos, mas que destoavam da realidade local.

6.21Como causa dessa falta de participação das famílias, tem-se a pouca organização da comunidade e o não-incentivo, por parte dos executores locais, à sua participação no planejamento e execução dos projetos.

6.22Naturalmente, o Morar Melhor não tem possibilidade de solucionar todos os problemas sociais da comunidade. Além de outros fatores, como o econômico, há necessidade de articulação entre os diversos programas de governo, nos três níveis, que possam contribuir para o desenvolvimento das comunidades. Como forma de fortalecer a articulação com outros programas de governo seria interessante que o trabalho social desenvolvido promovesse o cadastramento das famílias no Cadastro Único dos Programas Sociais do Governo Federal e viabilizasse seu ingresso em programas de transferência direta de renda, caso atendam os pré-requisitos definidos nos normativos específicos, bem como o incentivo a frequentar cursos de alfabetização.

6.23A questão da avaliação também é concebida como necessária em todas as etapas do projeto, como forma de monitorar as atividades e redirecionar o curso das atividades, caso se faça necessário.

6.24Existe orientação no COTS para que o monitoramento do trabalho social seja consignado em relatório com informações mínimas necessárias que permitam o seu acompanhamento, tais como:

a)atividades desenvolvidas no período em referência;

b)principais resultados obtidos com as atividades desenvolvidas, considerados os indicadores constantes do projeto;

c)atividades previstas e não realizadas no período em referência, apresentando justificativas e providências adotadas;

d)dificultadores/facilitadores para a realização do trabalho social, informando as ações adotadas ou sugestões para a superação das dificuldades;

e)avaliação do trabalho desenvolvido por parte da equipe técnica e da população beneficiada;

f)documentos de sistematização e registro das atividades desenvolvidas, tais como atas, fotos, informativos, fitas de vídeo, cartilha, entre outros;

g)composição das despesas efetuadas no período em referência em função das atividades realizadas.

6.25Dessa forma, o COTS prevê que, ao final de cada etapa do projeto, se faça um Relatório de Acompanhamento e, ao término das atividades, se elabore um relatório Final do Trabalho Social, acompanhado, inclusive, de registro fotográfico da situação das famílias após a intervenção. Ainda na fase final da intervenção, aquele documento orienta que poderão ser desenvolvidas: pesquisa de opinião para avaliação do grau de satisfação dos beneficiários quanto aos bens e serviços implantados; assessoramento da comunidade na adaptação das regras de convivência coletiva por ela estabelecida; e avaliação dos resultados decorrentes da intervenção, com base na mensuração dos indicadores predefinidos.

6.26Identifica-se como elemento causador dessa ocorrência a ausência de exigência mais incisiva por parte do gestor federal, que poderia dessa forma reforçar a importância do trabalho social na execução do projeto, como fator de sua sustentabilidade.

6.27Em face do exposto, entende-se recomendável que o gestor do Programa institua a obrigatoriedade de apresentação de projeto de trabalho social, além da apresentação periódica e concomitante ao pedido de cada medição da obra, do Relatório de Acompanhamento, parcial ou final, do Trabalho Social.

6.28Faz-se necessário também que o agente operador do Programa intensifique o apoio e os recursos destinados ao trabalho social desenvolvido sob a coordenação de seus técnicos sociais, de forma a apoiar os municípios na elaboração e implementação de seus projetos. Complementarmente, deve sistematizar as informações sobre o trabalho social realizado pelas prefeituras municipais, de forma a permitir e dar subsídios às avaliações pós-ocupacionais dos impactos da implementação das ações.

6.29Essas providências devem contribuir para que os agentes executores passem a valorizar o trabalho social, haja vista que ele vem se mostrando uma ferramenta eficaz para sedimentar a sustentabilidade das intervenções, quando realizado de forma adequada.

6.30Destaque-se como boa prática a Escolinha do Saneamento de Goiânia/GO – Saneago. Tal iniciativa foi decorrência do Projeto de Trabalho Social realizado pelo Programa na então ação de Saneamento. Permanece desenvolvendo ações de educação voltadas ao meio ambiente para escolas públicas da rede municipal de Goiânia. Dentro da temática de meio ambiente, a escolinha realiza atividades extremamente dinâmicas, coordenadas por uma bióloga, com apoio da equipe social da Gidur/GO, como por exemplo: teatrinho infantil; concursos de dissertações, pinturas e canções; confecção de livrinhos com dissertações e poesias vencedoras de concursos; carteirinha de 'fiscal do meio ambiente'; e trenzinho que transporta visitantes/crianças para conhecerem a estação de tratamento de esgoto.

6.31Outra prática de sucesso relatada foi o orçamento participativo da administração do Município de Santo André/SP, elaborado a partir das assembléias públicas e do estreitamento das relações com a comunidade envolvida. As assistentes sociais municipais entrevistadas informaram que essa prática contribuiu fortemente para vencer resistências na comunidade beneficiada, reconquistar a confiança na ação pública e afugentar maus elementos da área beneficiada, tudo em decorrência da reinserção do Poder Estatal no seio da coletividade que ali habitava em condições precárias. Apesar de não ser fruto direto do Programa, tal iniciativa fortaleceu os instrumentos de controle social e gestão participativa sobre o projeto implementado.

6.32O Município de Santo André/SP, aproveitando a estrutura já criada para viabilizar o orçamento participativo, busca mobilizar as comunidades locais para a eleição e elaboração de projetos prioritários, execução do projeto, eleição das famílias a serem beneficiadas e estabelecimento da ordem em que seriam atendidas. Ainda colaboram com o monitoramento das áreas de assentamentos subnormais, evitando o surgimento de novas habitações precárias.

6.33Também merece destaque a experiência desenvolvida pela Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo, em São Paulo, que mantém um escritório social no canteiro de obras da construtora para atendimento dos beneficiários, além de acompanhá-los até um ano depois de entregue o empreendimento. O plantão permanente de técnica social da prefeitura, durante as obras de urbanização das favelas Jardim Lavínia e Jardim Esperança, orientou e educou a comunidade a desenvolver bons hábitos de convivência em regime de condomínio.

6.34Em razão do exposto, recomenda-se ao gestor do Programa a realização de eventos de informação e conscientização, junto aos agentes executores, sobre a importância do trabalho social, bem como o desenvolvimento de canais de comunicação regulares com estados e municípios por meio de, por exemplo, fóruns de discussão na Internet e eventos regulares para troca de experiências entre os executores das ações, incluindo a disseminação de boas práticas.

7.Avaliação pós-ocupacional dos resultados do programa junto às famílias beneficiadas

7.1A avaliação é um procedimento que deve ocorrer em todas as etapas do Programa, permitindo ao gestor federal o monitoramento das ações e a sua revisão e redirecionamento quando necessário. Por outro lado, a avaliação deve se preocupar também com o modo, em que medida e por que determinadas famílias foram beneficiadas.

7.2Atentando-se para a importância dessa questão, verificaram-se quais instrumentos, procedimentos e informações foram previstos na concepção do Programa como suporte à adequada avaliação do desempenho das ações, bem como, caso existam, se são suficientes e de que forma vêm sendo utilizados pelo gestor federal.

Conhecimento da realidade socioeconômica dos beneficiários

7.3Foi constatado que a Gerência do Programa desconhece a realidade socioeconômica dos beneficiários, não dispondo de acompanhamento sobre a observância dos critérios de seleção e resultados sociais alcançados. No dizer da gerente do Programa, um dos pontos críticos do gerenciamento do Morar Melhor diz respeito à impossibilidade de acompanhamento dos projetos e captação do nível da satisfação do beneficiários em razão da falta de recursos humanos e financeiros e de dados informatizados sobre os resultados das ações.

7.4A Caixa, operadora do programa, não possui dados sistematizados sobre o trabalho social realizado pelos executores, de forma que o gestor não dispõe de informação para o adequado monitoramento e avaliação do programa. O banco de dados do Morar Melhor foi desenvolvido para o acompanhamento da execução das obras e não para a avaliação dos efeitos das ações.

7.5Ademais, os indicadores constantes dos relatórios finais do trabalho social limitam-se, na maioria das vezes, a aferir a participação da comunidade nos eventos, informações que nada acrescentam para a avaliação de desempenho do empreendimento financiado pelo programa. A análise dos relatórios finais de alguns trabalhos sociais revelou que registram somente números absolutos de pessoas treinadas, participantes de reuniões, além de conter relatórios fotográficos e atas de reunião.

7.6Por conseqüência, a Gerência do Programa desconhece a eficácia do trabalho social para transformar a realidade e as condições de vida das famílias atendidas. Além disso, o Ministério não dispõe de dados sobre o perfil socioeconômico dos beneficiários, nos momentos anterior e posterior à intervenção, o que dificulta a aferição da efetividade do Programa.

7.7A ausência dessas informações acaba por contribuir para situações que comprometem a qualidade da prestação de serviços públicos pelos órgãos governamentais, tais como: a) afeta o processo de tomada de decisão, sobretudo quanto à otimização dos gastos, principalmente aqueles direcionados aos investimentos para as áreas mais necessitadas; b) impede a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da ação de governo; c) pode gerar desperdícios de recursos em virtude da geração de despesas com baixa utilidade social.

Metodologia e instrumentos de avaliação pós-ocupacional

7.8Relatos reiterados colhidos em entrevistas estruturadas com os gestores municipais e com o pessoal técnico-social das Gidurs visitadas evidenciam que não existem avaliações do pós-ocupação dos empreendimentos do programa. Outrossim, não existem instrumentos de avaliação, bem como de procedimentos sistematizados para a realização dessa avaliação.

7.9Reconhece-se que essa situação é ocasionada principalmente porque o gestor do Programa ainda não construiu uma metodologia para tal e tampouco demandou a realização de avaliações, que poderiam ser feitas em parceria com a própria Caixa, como forma de racionalizar e otimizar o processo de coleta e tratamento de dados.

7.10Não se pode, porém, demandar pela realização da avaliação das ações do Morar Melhor com os recursos financeiros destinados ao trabalho social. Atualmente, é prevista a utilização de R$ 200,00 dos recursos do OGU por família, o que foi considerado por todos os técnicos sociais entrevistados como insuficiente para execução das atividades do trabalho social e avaliação. Além do que os municípios, geralmente, não valorizam o trabalho social, não alocando recursos de contrapartida para esse trabalho.

7.11Via de conseqüência da insuficiência dos recursos, destina-se pouco tempo ao acompanhamento do trabalho social após a conclusão da obra (2 meses), o que não permite que se faça uma avaliação de impacto das ações implementadas. A explicação dos técnicos sociais da Paraíba define as causas do problema: '(...) a avaliação de impacto só pode ser feita no mínimo um ano após o término do projeto e a temporalidade e recursos dos projetos não permitem essa ação.'

7.12Há um consenso entre os técnicos sociais da Caixa sobre a importância de se desenvolver uma sistemática de avaliação pós-ocupação dos empreendimentos, tornando-se necessário seu monitoramento e avaliação, com vistas a garantir a qualidade dos serviços prestados e a padronização de procedimentos. A realização desse trabalho permite a avaliação sistemática das ações implementadas, disponibilizando ao gestor federal uma ferramenta que possibilitará o acompanhamento do desempenho do trabalho técnico-social, além de fornecer subsídios à adoção de medidas para corrigir falhas locais, por meio de análise comparativa entre diferentes entidades executoras, empreendimentos e regiões ao longo do tempo.

7.13Como boa prática, cita-se a sistemática da avaliação no pós-ocupação que acontece no Programa de Arrendamento Residencial – PAR, também operacionalizado pela Caixa. Nesse programa, foram definidos matriz de indicadores de desempenho, formulário para coleta de dados junto aos beneficiários, planilha para a tabulação, processamento de dados e emissão automática de tabelas além de rotina operacional para sua aplicação. Foi elaborado também um caderno de orientação para os agentes executores.

7.14O instrumento de pesquisa de que se valeu esta auditoria, realizado junto aos beneficiários do Programa, teve por finalidade levantar dados primários para verificação e análise dos resultados e impactos sociais das intervenções sobre as famílias entrevistadas. O foco da pesquisa, que serviu de subsídio para a construção de indicadores de desempenho, demonstrou que uma avaliação de impacto deverá estar orientada para a verificação de aspectos ligados à eqüidade e inclusão, condições de habitabilidade e satisfação dos beneficiários. O questionário aplicado durante essa pesquisa encontra-se no Apêndice B.

7.15Como produto da pesquisa, foram construídos alguns indicadores a serem recomendados ao Gestor Federal para balizar as avaliações de desempenho das ações implementadas:

Tabela 10: Indicadores de desempenho

Indicador	***Fórmula de cálculo e finalidade do indicador***
01. Taxa de mulheres chefes de família entre as famílias beneficiadas pelo Programa.	*? mulheres chefes de família x 100* *? famílias entrevistadas* ***Indicador de Eqüidade de Gênero****. Verificar se a seleção dos beneficiários do Programa está respeitando o princípio da eqüidade no que tange à mulher chefe de família. Comparar o indicador apurado com o percentual de mulheres chefes de família em famílias vivendo em situação precária de habitabilidade, apurado pelo Censo do IBGE no município.*
02. Taxa de negros/pardos chefes de domicílio entre as famílias beneficiadas pelo Programa.	*? negros/pardos responsáveis pelo domicílio x 100* *? famílias entrevistadas* ***Indicador de Eqüidade de Raça/Etnia.*** *Verificar se a seleção dos beneficiários do Programa está respeitando o princípio da eqüidade no que tange à raça/etnia do chefe de família. Comparar o indicador apurado com o percentual de negros/pardos chefes de domicílio em famílias vivendo em situação precária de habitabilidade, apurado pelo Censo do IBGE no município.*
03. Taxa de famílias com presença de idosos com 65 anos ou mais de idade entre as famílias beneficiadas pelo Programa.	*? famílias c/ pessoas com 65 anos ou mais de idade x 100* *? famílias entrevistadas* ***Indicador de Vulnerabilidade – Idosos.*** *Verificar em que medida o Programa está atendendo às famílias mais vulnerabilizadas socialmente, no que tange à presença de idosos. Comparar indicador apurado com o percentual de famílias com pessoas com 65 anos ou mais de idade vivendo em situação precária de habitabilidade, apurado pelo Censo do IBGE no município.*

04. Taxa de famílias com presença de pessoas com necessidades especiais entre as famílias beneficiadas pelo Programa.	*? famílias c/ portadores de necessidades especiais x 100* *? famílias entrevistadas* ***Indicador de Vulnerabilidade – portadores de necessidades especiais.*** *Verificar em que medida o Programa está atendendo às famílias mais vulnerabilizadas socialmente, no que tange à presença de pessoas portadoras de deficiência visual, motora e em caminhar. Comparar o indicador apurado com o percentual de famílias com pessoas portadoras de necessidades especiais vivendo em situação precária de habitabilidade, apurado pelo Censo do IBGE no município.*
05. Taxa de famílias com presença de pessoas menores de 18 anos entre as famílias beneficiadas pelo Programa	*? de famílias com menores de 18 anos residentes no domicílio x 100* *? famílias entrevistadas* ***Indicador de Vulnerabilidade – presença de menores de 18 anos.*** *Verificar em que medida o Programa está atendendo às famílias mais vulnerabilizadas socialmente, no que tange à presença de dependentes menores de 18 anos. Comparar o indicador apurado com o percentual de famílias com dependentes menores de 18 anos vivendo em situação precária de habitabilidade, apurado pelo Censo do IBGE no município.*
06. Taxa de famílias com renda per capita menor que 1/2 salário mínimo entre as famílias beneficiadas pelo Programa	*? famílias com renda **per capita** < ½ s.m. x 100* *? famílias entrevistadas* ***Indicador de Pobreza.*** *Verificar o percentual de residências onde vivem pessoas com renda mensal **per capita** de até meio salário mínimo. Comparar esse indicador de pobreza com o perfil de renda das famílias vivendo em situação precária de habitabilidade, apurado pelo Censo do IBGE no município.*
07. Taxa de famílias com renda per capita menor que 1/4 salário mínimo entre as famílias beneficiadas pelo Programa	*? famílias com renda **per capita** < ¼ s.m. x 100* *? famílias entrevistadas* ***Indicador de Indigência.*** *Verificar o percentual de residências onde vivem pessoas com renda mensal per capita de até um quarto de salário mínimo. Comparar esse indicador de extrema pobreza (indigência) com o perfil de renda das famílias vivendo em situação precária de habitabilidade, apurado pelo Censo do IBGE no município.*
08. Déficit qualitativo habitacional entre as famílias beneficiadas pelo Programa	*? (domicílios com carência de infra-estrutura) x 100* *? domicílios entrevistados* *? (domicílios sem unidade sanitária) x 100* *? beneficiários entrevistados* *? (domicílios com adensamento) x 100* *? domicílios entrevistados* ***Indicadores de Melhoria das Condições de Habitabilidade.*** *Verificar a contribuição do projeto implementado para a redução do déficit qualitativo das famílias beneficiárias. Caracterizar a condição da moradia anterior e atual nos seguintes aspectos: carência de infra-estrutura; inexistência de unidade sanitária; adensamento domiciliar.*
09. Déficit quantitativo habitacional entre as famílias beneficiadas pelo Programa	*? (domicílios onde há coabitação) x 100* *? domicílios entrevistados* *? (domicílios improvisados ou rústicos) x 100* *? domicílios entrevistados* *? (família com ônus excessivo com aluguel) x 100* *? famílias entrevistadas* ***Indicadores de Melhoria das Condições de Habitabilidade.*** *Verificar a contribuição do projeto implementado para a redução do déficit quantitativo das famílias beneficiárias. Caracterizar a condição da moradia anterior e atual nos seguintes aspectos: comprometimento da renda com aluguel; tipo de domicílio (rústico e improvisado); existência de coabitação.*
10. Taxa de domicílios regularizados	*? Domicílios regularizados na área de intervenção x 100* *? Domicílios na área de intervenção* ***Indicador de Situação Fundiária.*** *Verificar a contribuição do projeto implementado para a regularização dos imóveis. Caracterizar a situação de ocupação da moradia anterior e atual quanto à situação legal de posse.*
11. Taxa de permanência da família beneficiada no domicílio após um ano da finalização do projeto.	*? famílias que declaram residir desde a entrega do projeto x 100* *? famílias entrevistadas* ***Indicador de Evasão da Família da Moradia.*** *Verificar rotatividade das famílias no projeto implementado. Para tanto, deverá ser fixado o período mínimo de permanência para caracterizar a evasão, que se sugere ser de um ano.*
12. Índice de intenção de permanência da família na moradia.	*? famílias que não têm intenção de mudar do imóvel* *? famílias entrevistadas* ***Indicador de Satisfação do Beneficiário.*** *Verificar a intenção das famílias beneficiadas pelo Programa em permanecer no imóvel.*
13. Índice de satisfação das famílias beneficiadas pelo Programa com os aspectos construtivos da moradia	*? pontos atribuídos a cada um dos 8 itens de aspectos construtivos pesquisados* *8.(? famílias entrevistadas)* *Pontos: uso de escala com diferencial semântico (pontos): 1-Péssimo, 2-Ruim, 3-Regular, 4-Bom e 5-Ótimo* *Itens de aspectos construtivos: 1-temperatura interna; 2-ruído; 3-ventilação; 4- iluminação natural durante o dia; 5-instalações elétricas; 6-instalações hidráulicas; 7- áreas externas; e 8-proximidades entre as casas.* ***Indicador de Satisfação do Beneficiário.*** *Verificar a satisfação das famílias beneficiadas com os aspectos construtivos da moradia.*

14. Índice de satisfação das famílias beneficiadas pelo Programa com a infra-estrutura na área de intervenção.	*? pontos atribuídos a cada um dos 6 itens de infra-estrutura 6.(? famílias entrevistadas)* *Pontos: uso de escala com diferencial semântico (pontos): 1-Péssimo, 2-Ruim, 3-Regular, 4-Bom e 5-Ótimo* *Itens de infra-estrutura: 1-fornecimento de água; 2-esgoto; 3-energia elétrica; 4-coleta de lixo; 5-iluminação das vias públicas; e 6-transporte coletivo.* ***Indicador de Satisfação do Beneficiário.*** *Com o indicador proposto objetiva-se verificar a satisfação das famílias beneficiadas com a infra-estrutura disponível na área de intervenção da moradia.*
15. Índice de satisfação das famílias beneficiadas pelo Programa com os equipamentos sociais na área de intervenção.	*? pontos atribuídos a cada um dos 6 itens de acesso à serviços 6.(? famílias entrevistadas)* *Pontos: uso de escala com diferencial semântico (pontos): 1-Péssimo, 2-Ruim, 3-Regular, 4-Bom e 5-Ótimo* *Itens de acesso à serviços: 1-esc ola; 2-creche; 3-posto de saúde; 4-comércio; 5-segurança; 6-lazer.* ***Indicador de Satisfação do Beneficiário.*** *Com o indicador proposto objetiva-se verificar a satisfação das famílias beneficiadas com os equipamentos sociais disponíveis na área de intervenção da moradia.*
16. Índice de satisfação geral das famílias beneficiadas pelo Programa com a nova situação de moradia	*(2 x Índice de satisfação com aspectos construtivos + Índice de satisfação com infra-estrutura + Índice de satisfação com equipamentos sociais) / 4* ***Indicador Geral de Satisfação do Beneficiário.*** *Verificar o níve geral de satisfação das famílias beneficiadas com a nova situação de moradia, considerando-se os aspectos construtivos com o dobro do peso dos demais.*

7.16Além dos indicadores propostos, os gestores podem pesquisar junto aos beneficiários informações que esclareçam a motivação alegada pelo beneficiário para querer sair da moradia (ausência de infra-estrutura no local; falta de vagas em creches e escola; falta de atendimento de saúde; segurança pública insuficiente; distância do local de trabalho; proximidade de fontes de poluição; gastos com a moradia; problemas com vizinhos/falta de entrosamento no bairro e outras). Esses dados devem orientar os gestores a adotar providências no sentido de mudança de projetos ou de articulação com outros programas de governo.

7.17Vislumbra-se oportunidade de se adotar providências com a finalidade de avaliar (CF/88, art. 74) a execução do programa de governo instituindo-se os indicadores que quantifiquem a situação que o programa tem por fim modificar e as metas correspondentes para atingir o objetivo a que se propõe e, ainda, metas regionalizadas por Estado (Decreto n° 2.829/98, art. 2°: Cada Programa deverá conter: objetivo; órgão responsável; valor global; prazo de conclusão; fonte de financiamento; indicador que quantifique a situação que o programa tenha por fim modificar; metas correspondentes aos bens e serviços necessários para atingir o objetivo; ações não integrantes do Orçamento Geral da União necessárias à consecução do objetivo; regionalização das metas por Estado).

7.18Há que se considerar que o custo de avaliações desse porte tem um valor significativo, ainda mais pela grande quantidade de projetos implementados, muitas vezes de pequeno porte.

7.19Entende-se factível, em face do tempo e custos envolvidos nesse tipo de atividade, que a Gerência utilize a técnica da amostragem para selecionar estudos de caso, com base em critérios predefinidos, assim como foi feito nesta auditoria.

7.20Objetiva-se, dessa forma, possibilitar que se construa uma avaliação significativa do impacto das ações do programa sobre o problema do déficit habitacional e do perfil das famílias beneficiárias.

7.21Cabe, por fim, uma reflexão sobre a reforma gerencial do processo orçamentário brasileiro, iniciada pelo Decreto nº 2.829/98 e pela Portaria MOG nº 42/99. Tentou-se, com essa reforma, que o conceito de programa absorvesse fundamentos tanto do planejamento estratégico público como da administração estratégica corporativa, transformando-o, teoricamente, em unidade autônoma de gestão. No entanto, a reforma não ofereceu às gerências de programa estrutura e meios adequados para uma satisfatória coordenação, supervisão, monitoramento e avaliação das ações sob sua responsabilidade.

7.22Essa situação é relatada pela Gerente do Morar Melhor no Relatório Anual de Avaliação do PPA 2000/2003, conforme transcrito a seguir:

'Um entrave à execução não sanado ao longo de quatro anos da existência da extinta SEDU/PR foi a ausência de uma estrutura regimental formal. Os cargos existentes foram adaptados informalmente para conviver com a administração por programas sem, contudo, resolver as dificuldades relativas ao quantitativo de pessoal, o que prejudicou o desempenho do

papel de gerente que, além do mais, não possui total governabilidade sobre muitos dos fatores que interferem na execução dos programas.' (MPOG, 2003).

7.23Em tese, a concepção da figura do 'gerente de programa' introduz uma nova lógica de mando na administração pública, distinta da lógica hierárquica e funcional. Mantida a atual estrutura organizacional de governo, existe um grande risco de que haja conflito entre os gerentes e seus superiores hierárquicos, caso sejam concedidos recursos e autonomia para os gerentes conduzirem os programas, ou então, sem recursos, que os gerentes transformem-se em figuras sem expressão.

7.24Em face dessa realidade, demanda-se uma eficiência operacional cada vez maior dos gerentes de programa sem, no entanto, dotá-los de condições para tal missão.

8.Monitoramento da implementação das determinações e recomendações

8.1A sistemática de acompanhamento dessas determinações e recomendações, conforme termos do Manual Técnico de Monitoramento de Auditoria de Natureza Operacional, elaborado pela Seprog e aprovado pela Portaria Segecex nº 12, de 15/03/2002, prevê a realização de monitoramento no programa auditado e a elaboração de relatório contendo as medidas adotadas pelos gestores responsáveis.

8.2Recomenda-se, dessa forma, que a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades estabeleça grupo de contato de auditoria, com participação de seus técnicos, bem como de representantes da Caixa Econômica Federal, da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para atuarem como canal de comunicação com este Tribunal e acompanhar a implementação das recomendações desta Corte de Contas, a evolução dos indicadores de desempenho e o atingimento das respectivas metas.

8.3Considerando que as medidas sugeridas podem demandar implementação progressiva, é oportuno determinar ao Ministério das Cidades que remeta ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo o conjunto de metas correspondentes aos indicadores de desempenho recomendados na Tabela 10 e/ou outros que venham a ser construídos, contemplando prazo para o atingimento dessas metas, e o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas pelo Tribunal, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas (precedentes Acórdão nº 1.852/2003-Plenário, Ata nº 48/2003; Decisão nº 712/2002-Plenário, Ata nº 22/2002, Decisão nº 590/2002-Plenário; Ata nº 18/2002; Decisão nº 614/2002-Plenário, Ata nº 20/2002, Decisão nº 649/2002-Plenário, Ata nº 16/2002, Decisão nº 414/2002-Plenário, Ata nº 13/2002-P).

9.Outras questões

Integração e contribuição das ações custeadas pelo Programa no combate à fome e à insegurança alimentar (item 9.13 do Acórdão nº 1.046/2003-Plenário)

9.1Conforme Acórdão nº 1.046/2003-Plenário, o Tribunal determinou a verificação, quando da realização de Auditoria de Natureza Operacional no Programa Morar Melhor, de 3 (três) questões:

i.se tem ocorrido maior priorização do programa/ação em função do Programa Fome Zero.

ii.de que maneira o órgão/entidade encarregado por esse programa ou ação tem se articulado com o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome – MESA.

iii.de que maneira o programa/ação está estruturado para contribuir para a redução da insegurança alimentar dos respectivos beneficiários, especialmente em relação à garantia da regularidade no acesso à alimentação, por meio de ações estruturantes.

9.2Com relação às duas primeiras questões, a gerente do Programa Morar Melhor informou que, até o momento, não houve nenhuma interação com o MESA, tampouco tendo sido observada qualquer repercussão no programa por conta da existência do Fome Zero.

9.3Há que se destacar, no entanto, que o Manual de Consulta Prévia e Seleção do Programa Morar Melhor, que disciplina diretrizes e normas para o exercício 2003, prevê que o processo de seleção dos estados e municípios considerará as disponibilidades orçamentária e financeira, conferindo atendimento prioritário às propostas que sejam integradas a outras intervenções ou programas da União, em particular com aqueles geridos pelo Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome.

9.4Com relação à terceira questão, partindo-se do entendimento de que a garantia da segurança alimentar significa 'proporcionar a todos os cidadãos o acesso a uma alimentação digna com regularidade, qualidade e quantidade suficientes', definição esta encontrada nos documentos oficiais do Fome Zero quando tratam da definição de seus objetivos, pode-se dizer que a contribuição das ações do Morar Melhor é muito pequena nesse sentido.

9.5Considerando-se que as melhorias habitacionais promovidas incorporem benefícios diretos à salubridade das famílias atendidas, no momento que prevêem soluções para abastecimento de água e esgotamento sanitário e trabalho social voltado à educação sanitária, há potencial impacto na melhora do manuseio e lavagem de alimentos, contribuindo, assim, no quesito qualidade da alimentação.

9.6Adotando-se o critério público alvo, tem-se que as ações do Morar Melhor atendem, ainda que não exclusivamente, a população abaixo da linha de pobreza e indigência, logo têm interseção com a parcela mais carente e vulnerável da população brasileira, foco prioritário do Fome Zero.

10.Análise dos Comentários dos Gestores

10.1Nos termos do item 6.5 do Capítulo VI do Manual de Auditoria de Natureza Operacional, aprovado pela Portaria nº 144/2000-TCU, a versão preliminar deste Relatório foi remetida ao Secretário Nacional de Habitação do Ministério das Cidades e ao Superintendente Nacional de Produtos de Repasse da Caixa Econômica Federal, com a finalidade de colher seus comentários.

10.2Em atenção, o Sr. Jorge Fontes Hereda, Secretário Nacional de Habitação, e o Sr. Flávio José Pin, Superintendente Nacional da Caixa Econômica Federal, encaminharam os seus comentários, respectivamente, por meio dos Ofícios nº 7115/2003/SNH/MCIDADES, de 28/11/2003, e nº 759/2003/SUREP/GEATO, de 08/12/2003.

10.3Inicialmente, ambos os gestores manifestaram grande apreço pelo trabalho de auditoria realizado, destacando sua valorosa contribuição para o aperfeiçoamento da execução do Programa Morar Melhor. O Sr. Secretário Nacional de Habitação ressaltou que as recomendações apresentadas também serão passíveis de aplicação a outros programas geridos pelo Ministério das Cidades, considerando, ainda, que a análise realizada por este Tribunal manifestou aspectos altamente relevantes para a condução das políticas sociais do Governo Federal, auxiliando uma gestão mais eficiente dos recursos públicos. O Sr. Superintendente Nacional da Caixa considerou excelente o trabalho realizado, tanto pela metodologia utilizada quanto pelo conteúdo e forma de apresentação dos resultados e constatações, observando que as informações servirão para uma reflexão acerca dos trâmites do processo de repasse dos recursos da União destinados à operacionalização das ações de melhoria das condições de habitabilidade de famílias de baixa renda.

10.4Os demais comentários enviados pelos gestores possibilitaram que se aperfeiçoassem alguns elementos textuais do relatório, já incorporados, bem como a redação dada a algumas recomendações, ante as informações adicionais prestadas. Não obstante, alguns dos argumentos não foram suficientes para modificar o entendimento exposto neste relatório, conforme será discutido a seguir.

Integração dos programas habitacionais com outros programas de governo

10.5O Sr. Secretário Nacional de Habitação enfatizou ser fundamental para o sucesso de programas habitacionais voltados à melhoria das condições de habitabilidade de famílias em estado de exclusão social a integração de ações de governo e do setor não-governamental. No entanto, argumenta que o estabelecimento de parcerias mais efetivas dentro do próprio Governo Federal tem esbarrado na natureza dos recursos orçamentários que dão suporte ao Morar Melhor, preponderantemente provenientes de emendas parlamentares de pequenos valores e previamente destinados a determinados municípios e, até mesmo, bairros, impedindo a composição dos investimentos em um projeto mais estruturante no plano local.

10.6Entende-se como plenamente justificada a consideração do Gestor quanto à questão da rigidez orçamentária. Como a dotação anual do Programa é oriunda, em sua grande maioria, de emendas parlamentares, há pouca margem de manobra para o Ministério decidir onde e de que forma aplicar os recursos.

10.7Há que se observar, no entanto, que a recomendação proposta destinou-se não somente ao Morar Melhor, mas a qualquer programa habitacional gerido pelo Ministério das Cidades

voltado à populações de baixa renda, a exemplo do Habitar-Brasil/BID e do Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social – PSH. Deve ser esclarecido ainda que por integração de programas entende-se no relatório a conjugação de programas diferentes, habitacionais ou não, e não o financiamento de ações de outros programas com recursos do Morar Melhor. Assim, considerou-se importante a permanência da recomendação, adequando-se, todavia, sua redação, de forma a possibilitar um entendimento mais abrangente quanto à sua aplicação.

Regularização Fundiária

10.8O Gestor da Secretaria Nacional de Habitação argumentou que o Morar Melhor já contempla a questão da regularização fundiária, quando estabelece que o valor do terreno, objeto da intervenção, corresponde ao custo de aquisição, desapropriação ou avaliação, o que for menor, acrescido das correspondentes despesas de legalização.

10.9No que tange à questão da regularização fundiária, a maioria absoluta dos beneficiários entrevistados durante a auditoria, em todos os casos estudados, declararam que o imóvel que ocupam é próprio. Porém, apesar de considerarem os imóveis como propriedade, apenas uma pequena parcela das famílias entrevistadas declarou possuir escritura ou documento registrado em cartório que garanta essa propriedade. Logo, os projetos estão sendo pouco ineficazes para promover a regularização fundiária.

10.10A existência de garantia de permanência na nova moradia aos beneficiários dos programas de habitação de interesse social é requisito para a correta apropriação e conservação da moradia recebida. Essa garantia decorre da existência de instrumentos legais, já que a ilegalidade, além de gerar insegurança, atua como fator inibidor de investimentos na melhoria da moradia recebida.

10.11Dessa forma, entende-se importante a inclusão, entre as diretrizes do Morar Melhor, de orientação para que os agentes executores locais incorporem a questão da regularização fundiária na execução do Programa. Observa-se, todavia, que nas ações de produção de moradias, por terem de arcar com os custos dessa regularização, muitas vezes os agentes executores não procedem à correta regularização da área de intervenção e/ou da moradia construída.

10.12Nesse sentido, considera-se que a recomendação proposta visa a dotar os programas destinados à construção de moradias para famílias de baixa renda de maior efetividade, no sentido de articulá-los como o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária, sob a coordenação do Ministério das Cidades. Esse Programa está estruturado em torno de quatro estratégias – de apoio administrativo/institucional, jurídico, financeiro e urbanístico aos diferentes atores envolvidos com a questão. Entende-se oportuno, dessa forma, manter o teor da recomendação proposta.

Contrato de repasse

10.13A inadimplência dos agentes executores, assim como o atendimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, têm-se mostrado entraves à contratação de novos empreendimentos e à agilidade na execução daqueles já contratados. O Sr. Secretário Nacional de Habitação entende a importância da implementação de dispositivos que tornem mais eficiente a aplicação dos recursos federais, a exemplo de três recomendações propostas, que poderiam ser aplicadas não só ao Programa Morar Melhor, mas em todos os programas de transferência voluntária de recursos geridos pelo Governo Federal.

10.14Pondera, entretanto, que muitas são as variáveis que influem no bom andamento da execução dos empreendimentos contratados, tais como: fatores climáticos, imprevistos técnicos, descontinuidade administrativa, irregularidade de fluxo de recursos financeiros, Lei Eleitoral, baixa capacidade técnico-operacional dos executores. Dessa forma, o Gestor entende por oportuno avaliar se é justo que, por tais dificuldades, os benefícios a que se destinam os recursos do OGU deixem de atingir seus objetivos, uma vez que se estaria penalizando a população em estado de exclusão social.

10.15As recomendações afetas a essa questão foram motivadas pela constatação de que a demora na regularização das pendências pelos municípios vinha resultando em reiteradas concessões de prorrogação do prazo do contrato de repasse pela Caixa, com a retenção dos recursos correspondentes até que o executor implementasse as condições necessárias para receber autorização para sacá-los, situação essa que acaba por gerar um 'custo social' que necessita ser

minimizado pelas instâncias competentes. Observa-se, assim, que os projetos nessa condição já se encontram na situação apontada pelo Secretário. As famílias estão deixando de ser atendidas em virtude desses obstáculos e continuam, assim, a viver em situação precária de habitabilidade e, conforme bem lembrado pelo Gestor, em situação de exclusão social. Assim, o Programa fica comprometido na sua efetividade.

10.16Assim, entende-se por oportuno manter as três recomendações propostas, pois estas visam agilizar a execução dos projetos já contratados, sendo necessário, todavia, diante dos argumentos apresentados pelo Gestor, realizar ajustes em sua redação de forma a dar maior liberdade de decisão ao gestor quanto à aplicabilidade de determinadas condicionantes à celebração e execução dos contratos de repasse.

Indicadores de desempenho

10.17O Gestor da Secretaria Nacional de Habitação observa que, desde a sua criação, o Programa Morar Melhor ressente-se da falta de indicadores que possam medir seu real impacto na sociedade. A princípio, discorre o Gestor, as propostas contidas no Relatório vêm ao encontro do anseio de se adotar indicadores de caráter menos abrangente e que reflitam mais adequadamente o desempenho e os impactos da atuação do Programa. Entretanto, prossegue, cabe uma análise mais profunda sobre os custos e os procedimentos adicionais decorrentes de sua implementação, sobre a qualidade da captação dessas informações, sua efetiva utilização e o resultado de sua aplicação. Relativamente aos indicadores que identificam os beneficiários e domicílios, bem como a sua satisfação com o resultado do Programa, há que se considerar que:

a)o Morar Melhor não alocou até o momento recursos suficientes para alterar, de forma massiva, o déficit habitacional brasileiro.

b)a construção de indicadores solicitados implica em pesquisa de caráter censitária, no local de intervenção e, para que os resultados tenham validade, será necessário contar com equipe treinada para tabular e consolidar os resultados, e armazená-los de forma adequada, o que implicará custos adicionais a serem arcados pelo Programa.

c)a maior parte dos indicadores selecionados existem em outros níveis de agregação e são constituídos a partir de dados originários de pesquisas realizadas pelo IBGE, tendo três instituições que sustentam este cálculo (PNUD, IPEA e Fundação João Pinheiro), demonstrando que há necessidade de dedicação e cuidado na construção dos mesmos.

10.18Conclui o Gestor que o Sistema Nacional de Indicadores Urbanos – SNIU, construído há dois anos, está sendo ampliado para contemplar o nível intra-urbano, sendo que esta não é uma tarefa de fácil execução e que possa ser implantada a curto prazo, visto que a maior parte das administrações locais não se encontra preparada para montar e manter sistemas de informações.

10.19Vários aspectos devem ser analisados a respeito desse assunto e dos comentários fornecidos pelo Gestor. Primeiramente, há que se ter em mente que uma maior eficiência alocativa depende da capacidade do governo de estabelecer e priorizar objetivos. Para assegurar que os objetivos definidos inicialmente sejam atingidos, as ações governamentais tem que ser planejadas estrategicamente e avaliadas em função dos resultados obtidos.

10.20No Brasil, essa preocupação acha-se presente nos modelos adotados pelos planos plurianuais de 2000/2003 e 2004/2007. Diferentemente dos planos anteriores, o PPA vigente já define para cada um dos seus programas objetivos e metas a serem alcançados, forçando que os mesmos sejam refletidos nos orçamentos anuais.

10.21Em segundo lugar, observa-se que a avaliação dos resultados alcançados pelos programas de governo, quando existe, é estipulada em relação às metas físicas e não aos produtos ou ao impacto da ação governamental sobre a situação inicialmente diagnosticada como o problema a ser resolvido.

10.22A Lei nº 9.989/2000, que aprovou o PPA 2000/2003, define que o Poder Executivo encaminhará ao Congresso Nacional avaliações de todos os programas de governo, até 15 de abril de cada exercício. O Relatório de Acompanhamento do Plano Plurianual, extraído anualmente do Sigplan, não contempla avaliações completas ou atualizadas para a maioria dos programas, sobretudo quanto à sua efetividade. Além disso, alguns gerentes dos programas do PPA assumem essa função para mais de um programa do Plano, sem que estejam preparados ou possuam recursos para desempenhar tal tarefa.

10.23Em terceiro lugar, pôde-se perceber que a dificuldade na elaboração de indicadores de resultados é recorrente na administração pública, devido, principalmente, aos seguintes fatores: a) falta de capacitação necessária ao corpo técnico para criação de índices de efetividade; b) falta de previsão de recursos no âmbito dos programas finalísticos para realizar ou contratar avaliações; c) inexistência de fontes oficiais e dados primários para efetuar a mensuração devida; e d) em alguns casos, conflito de competências.

10.24Por fim, há que se destacar que o Programa Morar Melhor, assim como outros gerenciados pelo Ministério das Cidades, não previa uma avaliação nos moldes que estão sendo propostos na presente Auditoria, por isso os dados de diagnóstico de situação prévia, condição básica para qualquer avaliação, em regra não foram coletados.

10.25O fato de o gestor do Programa não ter construído uma metodologia para tal e tampouco ter demandado a realização de avaliações exigiu que o TCU, por meio do presente trabalho de auditoria, realizasse pesquisa de coleta de dados primários junto aos beneficiários e construísse uma metodologia própria e um rol de indicadores de desempenho capazes de mensurar os aspectos socioeconômicos de interesse.

10.26Observa-se que, para a definição dos indicadores de desempenho de efetividade do Programa Morar Melhor, o trabalho de auditoria partiu do conceito de déficit habitacional utilizado pela Fundação João Pinheiro, citada pelo gestor, acrescentando aspectos relacionados ao acesso ao saneamento, ao transporte público, ao lazer e o nível de conforto proporcionado pela ação, que deve levar em conta padrões mínimos de arquitetura. Dados sociais sobre vulnerabilidade das famílias beneficiadas foram comparados com dados do IBGE, também citado pelo gestor. Com a conjugação do esforço de teorização e coleta de dados, realizado pelo TCU e pelas mencionadas instituições, foi possível avaliar, para cada intervenção, em que medida ela foi capaz de contribuir para a melhoria das condições sociais e de habitabilidade das famílias.

10.27Há que se considerar que avaliações desse porte têm custos, bem como benefícios significativos. Nesse sentido, formulou-se recomendação à Secretaria de Planejamento e Investimento Estratégico e à Secretaria de Orçamento Federal, ambas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para que procurassem observar, na estruturação dos programas finalísticos, previsão de atividade/projeto e recursos orçamentários voltados ao monitoramento e à avaliação do desempenho de suas ações.

10.28Quanto à necessidade de pesquisa censitária, cabe informar ao Gestor que, em face do tempo e custos envolvidos nesse tipo de atividade, é conveniente que se utilizem técnicas de amostragem para selecionar estudos de caso, com base em critérios predefinidos, assim como foi feito nesta auditoria.

10.29A parceria realizada com a Caixa na execução dessa tarefa demonstrou que é possível realizar essas avaliações com economia de custos, racionalidade e otimização do processo de coleta e tratamento de dados. O trabalho já realizado pode servir de base para a construção da metodologia do Ministério para avaliação de programas habitacionais.

10.30Não se pretende que os indicadores propostos limitem-se ao âmbito das ações do Morar Melhor, haja vista que, feitas as devidas adequações, mostram-se convenientes à utilização em outros programas geridos pelo Ministério das Cidades voltados à melhoria das condições habitacionais de famílias de baixa renda, ampliando, assim, seu escopo de aplicação. Da mesma forma, cabe ao órgão gestor, em considerando oportuno e conveniente, adotar outros indicadores que se mostrem tecnicamente em condições de mensurar a efetividade desses programas. Reconhece-se que a elaboração e implementação de sistemática de avaliação demanda tempo, razão pela qual o TCU vem determinando a elaboração de um plano de ação no qual o próprio gestor estabelece o cronograma de adoção das providências necessárias à implementação das recomendações.

10.31Assim, considera-se factível a proposta de recomendação apresentada, mantendo-se o inteiro de sua redação.

Sistema de Acompanhamento dos Programas de Fomento – SIAPF

10.32Quanto aos problemas identificados com relação à base de dados do SIAPF, o Sr. Superintendente Nacional de Produtos de Repasse da Caixa manifestou-se ciente a respeito das

determinações propostas e esclareceu que adotará as medidas e soluções cabíveis para seu cumprimento.

10.33Foi informado que a Surep/Caixa vem atuando no sentido de otimizar processos, reduzir perdas e melhorar o atendimento na operacionalização de programas de repasse do OGU voltados para habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, rural e turística. Para tanto, está sendo desenvolvido um modelo de métrica que contempla os seguintes pontos: a) Fatores de Impacto, visando a acompanhar as ocorrências que impactam o processo de repasse dos recursos do OGU quanto à sua conformidade e legalidade); b) Indicadores de Desempenho, com o intuito de acompanhar o desempenho da Caixa na operacionalização dos programas de repasses do OGU quanto à conformidade e legalidade do processo, bem como do tempo médio de execução dos Contratos de Repasse; e c) Indicadores de Resultados, destinados a acompanhar a efetividade do processo de repasse do OGU, quanto ao alcance, após a execução do objeto contratual, dos resultados previstos nos respectivos Programas.

10.34Entende-se que uma melhor avaliação a respeito dessa metodologia poderá ser realizada à época dos trabalhos de monitoramento.

11.Conclusão

11.1A presente auditoria teve como objetivo avaliar o desempenho do Programa Morar Melhor, integrante do PPA 2000/2003, ressaltando que, no âmbito do PPA 2004/2007, foi desmembrado em duas ações orçamentárias, que passaram a ser denominadas Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda e Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade em Assentamentos Precários.

11.2O trabalho teve por escopo verificar a eficácia e efetividade de suas ações sobre a melhoria das condições de habitabilidade e qualidade de vida dos beneficiários, bem como examinar aspectos de eqüidade e inclusão, ou seja, em que medida a implementação dos projetos de melhorias habitacionais vem selecionando e atendendo famílias mais vulnerabilizadas socialmente, segundo critérios de renda total familiar e ***per capita****, idade, gênero, raça/etnia e ocorrência de necessidades especiais. Além dessas avaliações, foi também analisada a satisfação dos beneficiários com a nova moradia, a efetividade do trabalho social e os principais problemas operacionais que afetam o Programa.*

11.3Há que se ressaltar que as políticas públicas devem ser desenhadas de forma a concretizar os objetivos e fundamentos do País. Esses objetivos estão expressos na Constituição da República e dirigem a ação estatal. De certo que algumas dessas metas programáticas podem estar distantes de sua realização, mas a ação do Estado deve contribuir para sua consecução. Por essa razão, mesmo não fazendo parte do desenho original do Morar Melhor, foi investigada a contribuição do programa na redução das desigualdades sociais (art. 3º, inciso III, da CF), examinando-se a focalização da seleção de seus beneficiários. O atendimento focalizado é objeto de discussão, recebendo críticas dos defensores da universalização, mas a limitação de recursos impõe uma ordem de atendimento. Nesse caso, a falta de foco apenas reproduz os padrões sociais existentes.

11.4Ao final da auditoria pôde-se verificar que a contribuição do Programa para a redução do déficit habitacional global é diminuta, dado o pequeno volume de recursos alocados frente ao déficit habitacional quantitativo e a inadequação dos domicílios que afeta parcela da população brasileira. Não obstante, observou-se que o Morar Melhor propiciou às famílias beneficiadas condições para superação da inadequação domiciliar, sendo observado maior impacto na diminuição do número de domicílios rústicos e desprovidos de unidade sanitária, especialmente na Região Nordeste.

11.5De maneira geral, os beneficiários avaliam de forma positiva as mudanças ocorridas em decorrência da nova moradia, embora em uma das variáveis analisadas – gastos com moradia – tenha havido descontentamento. Em São Bernardo do Campo/SP a maioria absoluta (97%) dos beneficiários compartilha a opinião de que houve aumento desses gastos, fato também registrado em Palmas/TO, Lagoa Nova/RN e Parnamirim/RN (55% nos dois primeiros casos e 52% no último). Essa avaliação está relacionada com a situação de informalidade da moradia em que a maioria das famílias atendidas vivia anteriormente, além do que parcela considerável não estava habituada a pagar contas de água, luz ou recolher tributos como IPTU.

11.6Foi verificado também que há pouca influência do programa para a regularização jurídica da propriedade. Os percentuais de legalização quanto à situação anterior dos imóveis das famílias é bem próximo dos atuais.

11.7Observou-se que, via de regra, o indicador de satisfação do beneficiário referente aos aspectos construtivos apresentou valor ligeiramente superior aos indicadores de infra-estrutura e serviços. Essa diferença entre os valores obtidos decorre da inserção urbana das moradias produzidas, pois na maior parte dos casos estudados as unidades estão em áreas periféricas, distantes das regiões com maior disponibilidade de infra-estrutura e serviços essenciais, como transporte e equipamentos educacionais e de saúde.

11.8Os resultados obtidos mostram ainda que houve diferentes graus de evasão de beneficiários nos projetos estudados. Os maiores índices foram detectados em Palmas/TO onde, em um pouco mais de um ano, uma em cada quatro famílias contempladas não estava mais residindo na moradia recebida.

11.9Outrossim, houve evidência quanto à contribuição do Programa como instrumento de inclusão social dos beneficiários. O fato das famílias passarem a habitar um espaço próprio que contemple boas condições de infra-estrutura, salubridade e segurança dignifica seus habitantes, melhorando, inclusive, a auto-estima das famílias.

11.10As informações relativas à renda familiar indicaram que a seleção dos beneficiários pelos agentes executores locais não está plenamente focada no atendimento do público-alvo do Morar Melhor, pois, embora a maioria dos entrevistados tenha declarado ter renda compatível, observou-se presença de famílias com renda superior ao limite de três salários mínimos. Em São Bernardo do Campo/SP detectou-se 23% das famílias com renda acima do preconizado, enquanto em Campo Grande/MS essa parcela foi de 15% e em Palmas/TO de 11%. Por outro lado, nos municípios do interior do Rio Grande do Norte, uma das áreas menos desenvolvidas do País, não foi observada presença de beneficiários nessa situação em 5 dos 7 municípios estudados.

*11.11Analisando o indicador renda **per capita** familiar, os casos estudados mostraram que nos municípios do Rio Grande do Norte o Programa atende famílias em situação de maior carência, onde a maioria dos beneficiários está em situação de pobreza extrema (indigência), com renda **per capita** menor que um quarto de salário mínimo, e praticamente a totalidade vive em famílias com renda **per capita** abaixo de meio salário mínimo.*

11.12Quanto à questão da eqüidade de gênero, observou-se tendência no direcionamento das unidades habitacionais produzidas às mulheres chefes de família em todos os casos estudados, com exceção de Acari, no interior do Rio Grande do Norte.

11.13Os resultados obtidos permitem aceitar a hipótese de que a proporção de famílias chefiadas por negros e pardos entre os beneficiários é menor do que a proporção de famílias chefiadas por negros e pardos vivendo em domicílios precários em 2 dos 10 municípios pesquisados. Nesses casos, há indício de efeito discriminatório no processo de seleção das famílias a serem beneficiadas, mesmo que de forma não proposital.

*11.14No que tange ao atendimento do segmento mais fragilizado da população, ou seja, considerando cumulativamente famílias com renda média **per capita** inferior a um quarto de salário mínimo por mês, onde há maior presença de menores de 18 anos e onde existem pessoas portadoras de deficiências físicas ou com mais de 65 anos, foi observada maior eficácia nos casos estudados no Rio Grande do Norte.*

11.15Outra constatação faz referência ao baixo desenvolvimento institucional dos agentes executores, que se mostrou flagrante quando se observaram as deficiências técnicas/legais recorrentes na documentação que enviam para contratação. Essa situação explica o porquê da morosidade na implementação dos projetos contratados, afetando negativamente, em conseqüência, a eficácia do programa, apesar de todo o apoio técnico dispensado pela Caixa.

11.16A demora na regularização das pendências resulta em reiteradas concessões de prorrogação do prazo do contrato de repasse para conclusão de obras, com a retenção dos recursos correspondentes até que o executor implemente as condições necessárias para receber autorização para sacá-los. Levantamentos realizados indicaram um montante de R$ 121,25 milhões retidos em conta por causa de obras paralisadas e não iniciadas. Essa situação gera um 'custo social' que necessita ser minimizado pelas instâncias competentes. Observou-se que há

carência de informações detalhadas acerca do principal motivo que deu causa às obras paralisadas.

11.17Em relação à execução de trabalho social com os beneficiários, constatou-se que as ações previstas restringem-se à etapa de produção do empreendimento, não havendo continuidade após a entrega da moradia, o que é de fundamental importância para a correta apropriação e uso dos bens e investimentos e a inserção dessas famílias em outros programas de governo. A conscientização dos gestores locais quanto à importância dessa atividade, assim como a aferição da sua eficácia para transformar a realidade e as condições de vida das famílias atendidas, são questões que precisam ser melhor desenvolvidas.

11.18Por fim, tem-se que a insuficiência de informações de que dispõe a Gerência sobre os projetos implementados acaba por contribuir para situações que comprometem o acompanhamento e avaliação do desempenho do Programa, além do que: a) afeta o processo de tomada de decisão, sobretudo quanto à otimização dos gastos, principalmente àqueles direcionados aos investimentos para as áreas mais necessitadas; b) impede a prestação de contas à sociedade sobre os resultados da ação de governo; c) pode gerar desperdícios de recursos em virtude da geração de despesas com baixa utilidade social.

11.19Ao final dos trabalhos foi possível construir indicadores de desempenho para avaliação gerencial das ações, assim como identificar diversas áreas com oportunidades de melhoria, ensejando determinações e recomendações aos órgãos competentes.

11.20Espera-se com a implementação das determinações e recomendações propostas, entre outros benefícios, contribuir para a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência na utilização dos recursos financeiros, em razão da solução de entraves à execução de obras atrasadas e paralisadas, melhoria da informação sobre a execução dos projetos e contrato de repasses, além da conscientização dos municípios sobre a importância do trabalho social. A normalização de critérios que possam retratar melhor a situação de socioeconômica dos potenciais beneficiários deverá melhorar a focalização do programa em famílias de grupos mais vulneráveis. A normalização e a observância de critérios de elegibilidade e prioridade na contratação de projetos, com base em diagnóstico de necessidades, contribuirá para a melhoria do processo de decisão sobre a alocação dos recursos orçamentários para municípios mais necessitados.

11.21Parte do benefício social que pode ser gerado pelo programa depende do fortalecimento institucional dos municípios para uma atuação mais efetiva na execução de projetos voltados à melhoria das condições de habitabilidade de famílias de baixa renda. Essa questão poderá receber tratamento mais adequado caso sejam criadas ações orçamentárias com essa finalidade e sejam disseminadas boas práticas de gestão. Outra medida que deve contribuir para o controle social e ampliação dos benefícios do programa é a ampliação dos mecanismos de participação da comunidade na discussão e elaboração dos projetos.

11.22Por fim, recomendou-se a utilização de indicadores de desempenho e a sistematização das informações socioeconômicas dos beneficiários com o objetivo de fortalecer os mecanismos de monitoramento e avaliação dos resultados dos projetos.

12.Proposta de Encaminhamento

12.1Diante do exposto e visando contribuir para a melhoria do desempenho do Programa Morar Melhor, que a partir do exercício de 2004 será desmembrado em duas ações orçamentárias, que passarão a ser denominadas Apoio ao Poder Público para Construção Habitacional para Famílias de Baixa Renda e Apoio à Melhoria das Condições de Habitabilidade em Assentamentos Precários, submete-se este relatório à consideração superior, com as propostas que se seguem.

12.1.1Recomendar à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades que:

a)institua e normalize a confecção de Relatório Padrão de Vistoria Técnica de Engenharia Pós-Ocupação, a ser apresentado em conjunto com o Relatório de Monitoramento do Trabalho Social, inclusive para servir de suporte ao (re)exame da prestação de contas final à luz das constatações de vícios e/ou defeitos que vierem a ser verificados nas vistorias das obras e/ou serviços contratados;

b)estabeleça que a vistoria de que trata o item anterior seja realizada na presença de representante legal designado pelo Contratado e detalhada em Laudo de Engenharia padrão, o qual deverá ser assinado, inclusive, por aquele representante;

c)observe, para os futuros projetos habitacionais destinados a populações de baixa renda, a necessidade de previsão, nos itens de investimentos, dos custos relativos à ligação das moradias dos beneficiários às redes de água e energia elétrica;

d)priorize intervenções em áreas delimitadas ou delimitáveis em detrimento de construções esparsas, de modo a facilitar a integração com outros programas de infra-estrutura, bem como o trabalho social, permitindo o fortalecimento dos vínculos entre os moradores e contribuindo para uma maior permanência dos beneficiários nos empreendimentos;

e)integre os programas de construção de moradias para a faixa de renda até 3 salários mínimos com o Programa de Regularização da Terra Urbana, para que seja dado o suporte técnico e institucional adequado aos municípios e estados, de forma a acelerar o processo de regularização fundiária;

f)articule-se com outros órgãos federais e organizações da sociedade civil no sentido de conjugar programas habitacionais voltados à melhoria das condições de habitabilidade de famílias de baixa renda, implementados em municípios do semi-árido brasileiro, com programas destinados à construção de cisternas;

g)informe aos agentes executores a necessidade da observância, entre outros, dos critérios de renda, condição de habitabilidade e gênero do chefe de família de forma cumulativa na priorização de atendimento das famílias, quando da aprovação da Carta Consulta;

h)normalize critérios adicionais de seleção das famílias, visando retratar melhor a situação de vulnerabilidade dos potenciais beneficiários, adotando, entre outros, pontuação baseada em renda ***per capita****, faixa etária dos membros das famílias, gênero e raça dos chefes de família e presença de pessoas com necessidades especiais;*

i)normalize mecanismos que ampliem o controle social local, mediante participação de entidades representativas dos beneficiários, organizações não-governamentais, associações de moradores e movimentos sociais no planejamento, acompanhamento e fiscalização dos projetos e das atividades do trabalho social;

j)institua cadastramento dos beneficiários de programas de melhorias habitacionais, como o Morar Melhor, objetivando disponibilizar informações socioeconômicas das famílias beneficiadas, a exemplo das coletadas na presente auditoria, para efeito de avaliação;

k)implemente e/ou amplie, a exemplo do que já acontece no Programa Habitar Brasil BID, ações voltadas ao Desenvolvimento Institucional dos agentes executores das políticas municipais de habitação, exigindo dessas instâncias, como condição necessária à contratação de recursos, a elaboração de diagnóstico situacional prévio que identifique e justifique prioridades quanto às ações e à ordem de atendimento das comunidades locais;

l)estabeleça nos normativos do Programa Morar Melhor, ou das ações que vierem a sucedê-lo, a vedação quanto à celebração de contratos de repasse com entes executores signatários de outro(s) contrato(s) de repasse no âmbito da mesma ação/programa cuja(s) obra(s) e/ou serviço(s) esteja(m) paralisado(s), conforme critérios a serem definidos pelo órgão gestor, assim como adote providências no sentido de estabelecer as condições para renegociação contratual dessas obras;

m)autorize o início de obras e/ou serviços somente se e quando for efetuado o depósito integral da contrapartida mínima obrigatória, quando esta for atendida por meio de recursos financeiros, referente à totalidade ou etapa do projeto, mantendo-a sob bloqueio, em conformidade com as normas ora vigentes;

n)crie indicador de desempenho relativo aos contratos de repasse de obras que estejam na situação paralisada, atrasada ou não iniciada há mais de três meses, por motivos de responsabilidade do Contratante e da Contratada, discriminado-os por tipo de situação, como por exemplo: contingenciamento orçamentário, atraso no repasse, cancelamento de saldo contratual, não-realização de contrapartida obrigatória e/ou adicional contratada, pendência na documentação de engenharia, tipo de imprevisto na implementação do projeto, e outros;

o)institua a obrigatoriedade de o agente executor apresentar o Projeto de Trabalho Social concomitante ao Projeto de Engenharia, além da apresentação periódica e simultânea, no momento da medição da obra, do Relatório de Acompanhamento Parcial ou Final do Trabalho Social;

p)desenvolva canais de comunicação regulares com estados e municípios por meio de, por exemplo, fóruns de discussão na Internet e eventos regulares para troca de experiências entre os executores das ações, incluindo a disseminação de boas práticas e de informações registradas em textos, cartilhas ou outros meios definidos, sobre a importância das atividades do trabalho social para as famílias atendidas;

q)institua os indicadores gerenciais de desempenho constantes da Tabela 10 do Relatório de Auditoria, com vistas a medir: perfil das famílias beneficiárias e a caracterização socioeconômica dos responsáveis; tempo residência, condição de ocupação e situação legal de posse do imóvel; percepção dos beneficiários sobre condições de habitabilidade e adequações/ampliações na unidade habitacional; e satisfação dos beneficiários com a atual moradia percepção de alterações na qualidade de vida, como forma de possibilitar a avaliação dos resultados produzidos pelas ações voltadas à melhoria das condições de habitabilidade da população brasileira, sobretudo daquela parcela mais carente;

r)estabeleça grupo de contato de auditoria, com participação de seus técnicos e de representantes da Caixa Econômica Federal, da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para atuar como canal de comunicação com este Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações do TCU;

12.1.2determinar à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades que remeta ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo o cronograma de adoção das medidas necessárias à implementação das recomendações prolatadas, com o nome dos responsáveis pela implementação dessas medidas;

12.1.3recomendar à Caixa Econômica Federal que:

a)intensifique o apoio e os recursos destinados ao trabalho social desenvolvido sob a coordenação de seus técnicos sociais, de forma a colaborar com os municípios na elaboração e implementação de seus projetos;

b)sistematize as informações sobre o trabalho social realizado pelas prefeituras municipais, de forma a subsidiar avaliações pós-ocupacionais dos impactos da implementação das ações;

12.1.4determinar a Caixa Econômica Federal que:

a)proceda à devida responsabilização do agente executor pelas falhas apresentadas no objeto do Contrato de Repasse nº 110896/00.

b)encaminhe ao Tribunal de Contas da União, em meio magnético, no prazo de 90 (noventa) dias, informações atualizadas e detalhadas sobre as justificativas que ensejaram o atraso e paralisação na execução de contratos de repasse que tiveram por objeto intervenções contempladas pelo Morar Melhor, incluindo os que vierem a ser renegociados;

12.1.5recomendar às Secretarias de Planejamento e Investimentos Estratégicos e de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que procurem observar, na estruturação dos programas finalísticos, previsão de atividade/projeto e recursos orçamentários voltados ao monitoramento e à avaliação do desempenho de suas ações;

12.1.6encaminhar cópia da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, e do inteiro teor do presente relatório, para os seguintes destinatários:

a)Ministro de Estado das Cidades;

b)Secretário Nacional de Habitação;

c)Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades;

d)Superintendente Nacional de Produtos de Repasse da Caixa Econômica Federal;

e)Secretário de Orçamento Federal;

f)Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos;

g)Secretário Federal de Controle Interno;

h)Prefeitos municipais de Arapiraca, Marechal Deodoro e Penedo, em Alagoas; Camaçari e Lauro de Freitas, na Bahia; Aparecida de Goiânia e Formosa, em Goiás; Campo Grande, em Mato Grosso do Sul; João Pessoa, na Paraíba; Acari, Campo Redondo, Grossos, Lagoa Nova, Parnamirim, Pedro Avelino e São José Mipibu, no Rio Grande do Norte; Tramandaí e Rio Grande,

no Rio Grande do Sul; São Bernardo do Campo e Santo André, em São Paulo; e Palmas e Porto Nacional, em Tocantins;

i)Ministra-Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;

j)Ministra-Chefe da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres;

k)Presidente da Câmara dos Deputados, com proposta de encaminhamento às seguintes Comissões: Mista do Orçamento do Congresso Nacional; de Fiscalização Financeira e Controle; e de Desenvolvimento Urbano e Interior, ambas da Câmara dos Deputados;

l)Presidente do Senado Federal, com proposta de encaminhamento às seguintes Comissões: de Fiscalização e Controle e de Assuntos Sociais;

12.1.7determinar a realização do monitoramento do Acórdão que vier a ser prolatado nestes autos, nos termos do art. 243 do RI/TCU, combinado com o item 9.2 do Acórdão nº 778/2003-TCU-Plenário;

12.1.8arquivar os presentes autos na 1ª Secex, à qual se vincula o Ministério das Cidades."

É o relatório.

VOTO

Investir em habitação é muito mais do que fornecer moradia. Só quem tem onde morar consegue se desenvolver satisfatoriamente em termos de cidadania, de dignidade, de saúde, de higiene, de segurança, de agregação e convívio familiar. São ganhos subjacentes que ajudam no combate da marginalização social e ampliam o valor da ação pública.

2. Entretanto, segundo dados recentes, a falta de moradia adequada é um problema que aflige mais de 6 milhões de famílias brasileiras, cuja renda mensal, para o caso de 80% delas, não passa de três salários mínimos.

3. Em prol desse segmento mais pobre da população, maior componente do déficit habitacional, foi criado o Morar Melhor, programa de governo que teve o desempenho avaliado nesta auditoria.

4. Pouco tempo atrás, apresentei ao Tribunal os resultados de uma fiscalização no mesmo programa, na qual foi efetivada uma análise circunstanciada da composição orçamentária e da execução financeira do Morar Melhor (processo TC-005.042/2000-3, Decisão nº 447/2002-Plenário). Naquela ocasião, ressaltei a necessidade de aprofundamento da avaliação do programa, em relação ao "*cumprimento de seu objetivo de elevar os padrões de habitabilidade e de qualidade de vida da população de baixa renda*".

5. Assim, a presente auditoria, ainda que colocada em execução no âmbito do projeto firmado com o Reino Unido, vem dar prosseguimento ao trabalho anterior, completando o enfoque do Morar Melhor. É importante realçar esse ponto para evidenciar a verdadeira dimensão da abordagem do programa e a coesão que existe entre as duas fiscalizações.

6. Nesta oportunidade, três aspectos relacionados ao programa mereceram um exame destacado: a efetividade da ação pública, ou seja, a medida do alcance das suas finalidades; a eqüidade na promoção do benefício, como ferramenta de nivelamento social; e a sustentabilidade dos resultados, isto é, a possibilidade de permanência do ganho social ao longo do tempo, que acaba também repercutindo na efetividade. Nessa avaliação atuaram como colaboradores, com as suas percepções, o gestor (Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Habitação) e o operador (Caixa Econômica Federal) do programa, os agentes executores locais (municípios e estados) e as próprias famílias beneficiadas.

7. Dentro daquilo que consegue atender, o Morar Melhor é uma ação pública meritória. Na maioria das situações, as pessoas favorecidas pelo programa passam a dispor de condições de moradia mais justas, são incluídas no meio social e têm acesso a infra-estrutura urbana e serviços públicos. Mesmo assim, foram identificados problemas que impedem o programa de render mais com os recursos que lhe são destinados.

8. Um primeiro fator que age no retardamento dos efeitos do programa diz respeito às deficiências operacionais dos municípios promotores. É comum a ocorrência de falhas por inabilidades que vão desde a preparação dos documentos iniciais para impulsionamento do projeto

até a sua implementação no canteiro de obras. Há empreendimentos que já contam com o financiamento do programa mas que são atravancados pelas dificuldades de transpor exigências burocráticas. Quando se resolvem os entraves executivos, muitas vezes a morosidade na concretização do projeto advém da indisponibilidade de dinheiro para a contrapartida local ou ainda do descompasso na liberação do orçamento da União. Para minimizar o embaraço enfrentado pelos agentes executores, é sugerido que se recomende ao órgão gestor do programa a prestação de apoio ao desenvolvimento institucional dos municípios, para que eles possam se desincumbir apropriadamente dos serviços administrativos requeridos na definição de prioridades e na elaboração, condução e integração dos projetos.

9. Também figura como contraproducente para os objetivos do programa a sistemática de liberação antecipada de recursos para a conta dos agentes executores, na condição de bloqueio até que estes estejam prontos para a implantação do projeto ou regularizem o andamento de obras paralisadas. Com isso, recursos que poderiam servir a outros projetos, livres de obstáculos, deixam de ser aplicados oportunamente, dando causa a uma sensação de inexistência ou imobilidade da ação pública. É preciso, portanto, repensar a forma de gerenciamento das disponibilidades financeiras, para que não aconteça, como hoje em dia, a retenção de R$ 121,5 milhões em contas correntes, numa espera indefinida pela adoção das providências condicionantes do uso.

10. Se, de um ponto de vista restrito aos resultados dos projetos financiados, o Morar Melhor mostra-se positivo, com ressalvas quanto a chances de aperfeiçoamento, o mesmo não se pode dizer do programa sobre a sua capacidade de modificar substancialmente o panorama do déficit habitacional da população de baixa renda. O número de famílias beneficiadas está bastante longe de corresponder àquilo que o programa se propõe ou que dele se pudesse esperar. Vale dizer, é relevante a quantidade de famílias necessitadas que ficam à margem do programa.

11. E dessa forma a situação deverá permanecer, se o Morar Melhor só puder contar com os poucos recursos alocados em projetos no último quadriênio, aproximadamente R$ 465 milhões, suficientes para o atendimento de 56.250 famílias por ano.

12. Veja-se que com todos os programas governamentais para a habitação, incluídos os financiados por fundos, como o FGTS, pela Caixa Econômica Federal e pelo Orçamento Geral da União, somados aos créditos imobiliários do Sistema Financeiro da Habitação, o déficit habitacional brasileiro cresce a uma taxa de 2,2% ao ano, de conformidade com a Fundação João Pinheiro, o que representa, na atualidade, cerca de 145.000 moradias. Todas as ações, em conjunto, não conseguem sequer conter a evolução do saldo negativo de habitações.

13. Além disso, como demonstrado nesta auditoria, há uma desproporção no repartimento de todos os recursos dos programas sociais, de tal maneira que nos sete anos recém-passados tão-somente 12% das disponibilidades financeiras assistiram a famílias com renda inferior a três salários mínimos, conquanto elas componham 4/5 do déficit habitacional. Mesmo no caso específico do Morar Melhor, que se justifica para o benefício exclusivo de famílias que ganham menos de três salários, foi detectada, na prática, a concessão de moradias a quem possui renda superior. Em vez de contribuírem para eliminar os efeitos da distorção de renda no País, os programas sociais de habitação, pelo que se indica, os tornam mais graves.

14. Apesar disso, dentro dos projetos que contempla, o Morar Melhor tem sido fiel à observância de critérios de eqüidade, definidos em razão das condições particulares de membros das famílias beneficiadas. Pelas diretrizes do programa, deve haver atendimento prioritário à mulher chefe de família e preferencial a idosos e portadores de deficiência física. Os levantamentos feitos neste trabalho de fiscalização comprovam que tais orientações vêm sendo seguidas.

15. Com relação ao levantamento étnico-racial das famílias favorecidas, compreendo precipitada a conclusão do relatório de auditoria de que, em casos isolados, projetos com recursos do programa tenham operado de forma discriminatória, se bem que desintencional. Tal dedução partiu de um único indicador que não considera outras diretrizes do programa, combinadas, mesmo aquelas em matéria de eqüidade. Aliás, a priorização de segmentos raciais ou étnicos da população não aparece expressamente entre as orientações do programa. Portanto, parece-me um tanto exagerada a percepção de práticas discriminatórias. Mas se, no futuro, o poder público achar por bem adotar ações afirmativas para dar primazia a certos grupos raciais ou étnicos na distribuição das unidades habitacionais financiadas pelo Morar Melhor, aí sim poderemos pensar em aferir a

existência de atos segregacionistas. Por enquanto, um indicador de eqüidade desse modelo talvez possa valer de instrumento gerencial para os executores do programa.

16. Fica registrada aqui, entretanto, a advertência do sociólogo Ralf Dahrendorf acerca da chamada discriminação positiva, espécie de contrapeso assumido pelo próprio Estado na luta contra as desigualdades de fundo racial, no sentido de conceder vantagens a determinados grupos, mas que pode significar um revés marginalizante ou uma intromissão social ilegítima, efeitos imaginados desde as seguintes dúvidas:

a) não haverá risco de uma espécie de injustiça invertida pela qual os tradicionalmente privilegiados se tornem os novos subprivilegiados?

b) será a representação igualitária a todos os níveis aquilo que todos os grupos querem ou precisam?

c) a discriminação positiva, em alguns casos, não estaria a produzir um novo tipo de segmentação rígida que destrói a mesma sociedade civil que pretende criar?

17. No que concerne à sustentabilidade dos projetos do Morar Melhor, ou da sua efetividade a longo prazo, foi medida a satisfação dos beneficiados com suas novas moradias, por intermédio da aplicação de questionários a famílias selecionadas. Verificou-se que cerca de 90% das famílias pretendem permanecer nos imóveis ocupados e valorizam as mudanças nas condições de vida, a despeito de, algumas vezes, terem passado a gastar muito mais com tributos e tarifas públicas, pois antes viviam em situação informal.

18. Uma questão relevante que afeta a sustentabilidade das ações do programa diz respeito à infra-estrutura urbana e ao acesso a serviços, sem os quais as famílias não se enraízam no local de moradia. Da mesma maneira, ações sociais anteriores e posteriores à ocupação são decisivas para a fixação definitiva dos beneficiados, mas ainda se mostram pouco utilizadas. Por exemplo, o suporte à formação de associação de moradores e a transmissão de conhecimentos para a geração de renda junto à nova habitação auxiliariam a despertar nas famílias o ânimo de se estabelecerem de vez nas novas residências, não sendo tentadas a ceder o espaço em troca de algum rendimento.

19. Já ficou evidenciado também que projetos com moradias espalhadas, distantes umas das outras, são mais fracos em sustentabilidade, visto que não concorrem para um trabalho social adequado. Conjuntos habitacionais aparentam ser a opção correta para garantir a efetividade das ações do programa, porém não é demais lembrar, a título de lição, empreendimentos dessa natureza fracassados, inacabados por causa da sua monumentalidade ou abandonados pela ausência de estrutura, como transportes, saneamento básico e abastecimento de água. Às vezes o menos esforçoso induz ao erro de ser o melhor.

20. No relatório de auditoria, como contribuição para a avaliação do Morar Melhor e para a tomada de decisões relacionadas aos investimentos do programa, a equipe de Analistas apresenta a formulação de uma série de indicadores de desempenho, os quais, quer-me parecer, serão de grande serventia para os órgãos gestor e operador. Sua utilização, por conseguinte, deve ser recomendada pelo Tribunal, conforme propõe a unidade técnica.

21. Por mencionar esses indicadores, pude constatar do relatório que é exatamente nas regiões mais carentes do País que o Morar Melhor concretiza os seus objetivos de um modo mais amplo. No interior do Rio Grande do Norte, por exemplo, talvez a mais pobre das áreas pesquisadas neste trabalho, o programa oferece os resultados mais positivos, alcançando alto grau de efetividade. Chamou-me atenção o fato, pois nesta hora, em consonância com o pensamento que expressei na auditoria anterior, à qual já me referi (TC-005.042/2000-3, Decisão nº 447/2002-Plenário), comprovo que o programa pode realmente concorrer para a redução das desigualdades regionais, desde que haja uma distribuição mais coerente dos seus recursos.

22. Devo salientar, por fim, a boa receptividade deste trabalho de auditoria perante os órgãos gestor e operador do Morar Melhor, aos quais foi aberta oportunidade para manifestação acerca das sugestões de aprimoramento do programa feitas pela unidade técnica. Foram levadas em conta todas as ponderações e, em conseqüência, ajustadas algumas propostas, consoante explicado no relatório. Creio que esse consenso quase absoluto sobre as conclusões da unidade técnica é o principal indicador da qualidade desta auditoria, que, afinal, se empenhou em cooperar para a melhoria das condições de moradia da população brasileira.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

TCU, Sala das Sessões, em 14 de abril de 2004.

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 423/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-012.278/2003-1 (com 1 volume)
2. Grupo I, Classe de Assunto V - Auditoria Operacional
3. Órgão: Ministério das Cidades / Secretaria Nacional de Habitação / Programa Morar Melhor
4. Interessado: Tribunal de Contas da União
5. Relator: Ministro Marcos Vinicios Vilaça
6. Representante do Ministério Público: Dr. Lucas Rocha Furtado, oralmente, na Sessão.
7. Unidade Técnica: Seprog
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria operacional no Programa Morar Melhor.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento no art. 43 da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 243 e 250 do Regimento Interno, em:

9.1 - recomendar à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades, relativamente à gestão do Programa Morar Melhor, bem assim, quando couber, de outros programas habitacionais, que:

9.1.1 - institua e normalize a confecção de Relatório Padrão de Vistoria Técnica de Engenharia Pós-Ocupação, a ser apresentado em conjunto com o Relatório de Monitoramento do Trabalho Social, inclusive para servir de suporte ao (re)exame da prestação de contas final à luz das constatações de vícios e/ou defeitos que vierem a ser verificados nas vistorias das obras e/ou serviços contratados;

9.1.2 - estabeleça que a vistoria de que trata o subitem anterior seja realizada na presença de representante legal designado pelo contratado e detalhada em laudo de engenharia padrão, o qual deverá ser assinado, inclusive, por aquele representante;

9.1.3 - observe, nos futuros projetos habitacionais destinados a populações de baixa renda, a necessidade de previsão, nos itens de investimentos, dos custos relativos à ligação das moradias dos beneficiários às redes de água e energia elétrica;

9.1.4 - priorize intervenções em áreas delimitadas ou delimitáveis em detrimento de construções esparsas, de modo a facilitar a integração com outros programas de infra-estrutura, bem como o trabalho social, permitindo o fortalecimento dos vínculos entre os moradores e contribuindo para uma maior permanência dos beneficiários nos empreendimentos;

9.1.5 - integre os programas de construção de moradias para a faixa de renda até 3 salários mínimos com o Programa de Regularização da Terra Urbana, para que seja dado o suporte técnico e institucional adequado aos municípios e estados, de forma a acelerar o processo de regularização fundiária;

9.1.6 - articule-se com outros órgãos federais e organizações da sociedade civil no sentido de conjugar programas habitacionais voltados à melhoria das condições de habitabilidade de famílias de baixa renda, implementados em municípios do semi-árido brasileiro, com programas destinados à construção de cisternas;

9.1.7 - informe aos agentes executores a necessidade da observância, entre outros, dos critérios de renda, condição de habitabilidade e mulher chefe de família de forma cumulativa na priorização do atendimento das famílias, quando da aprovação da Carta Consulta;

9.1.8 - normalize critérios adicionais de seleção das famílias, visando retratar melhor a situação de vulnerabilidade dos potenciais beneficiários, adotando, entre outros, pontuação baseada em renda **per capita**, faixa etária dos membros das famílias, mulher chefe de família e presença de pessoas com necessidades especiais;

9.1.9 - normalize mecanismos que permitam ampliar o controle social local no planejamento, acompanhamento e fiscalização dos projetos e das atividades do trabalho social, mediante participação de entidades representativas dos beneficiários, organizações não-governamentais, associações de moradores e movimentos sociais;

9.1.10 - institua cadastramento dos beneficiários de programas de melhorias habitacionais, como o Morar Melhor, objetivando disponibilizar informações socioeconômicas das famílias beneficiadas, a exemplo das coletadas na presente auditoria, para efeito de avaliação;

9.1.11 - implemente ou amplie, a exemplo do que já acontece no Programa Habitar Brasil BID, ações voltadas ao Desenvolvimento Institucional dos agentes executores das políticas municipais de habitação, exigindo dessas instâncias, como condição necessária à contratação de recursos, a elaboração de diagnóstico situacional prévio que identifique e justifique prioridades quanto às ações e à ordem de atendimento das comunidades locais;

9.1.12 - estabeleça nos normativos do Programa Morar Melhor, ou das ações que vierem a sucedê-lo, a vedação quanto à celebração de contratos de repasse com entes executores signatários de outro(s) contrato(s) de repasse no âmbito da mesma ação/programa cuja(s) obra(s) e/ou serviço(s) esteja(m) paralisado(s), conforme critérios a serem definidos pelo órgão gestor, bem como adote providências no sentido de estabelecer as condições para renegociação contratual dessas obras;

9.1.13 - autorize o início de obras e/ou serviços somente se e quando for efetuado o depósito integral da contrapartida mínima obrigatória, no caso de esta ser atendida por meio de recursos financeiros, referente à totalidade ou etapa do projeto, mantendo-a sob bloqueio, em conformidade com as normas ora vigentes;

9.1.14 - crie indicador de desempenho relativo aos contratos de repasse de obras que estejam na situação paralisada, atrasada ou não iniciada há mais de três meses, por motivos de responsabilidade do contratante e da contratada, discriminado-os por tipo de situação, como por exemplo: contingenciamento orçamentário, atraso no repasse, cancelamento de saldo contratual, não-realização de contrapartida obrigatória e/ou adicional firmada, pendência na documentação de engenharia, tipo de imprevisto na implementação do projeto, e outros;

9.1.15 - institua a obrigatoriedade de o agente executor apresentar o Projeto de Trabalho Social concomitante ao Projeto de Engenharia, além da apresentação periódica e simultânea, no momento da medição da obra, do Relatório de Acompanhamento Parcial ou Final do Trabalho Social;

9.1.16 - desenvolva canais de comunicação regulares com estados e municípios por meio de, por exemplo, fóruns de discussão na Internet e eventos regulares para troca de experiências entre os executores das ações, incluindo a disseminação de boas práticas e de informações registradas em textos, cartilhas ou outros meios sobre a importância das atividades do trabalho social para as famílias atendidas;

9.1.17 - institua os indicadores gerenciais de desempenho desenvolvidos ao longo deste Relatório de Auditoria, com vistas a medir: o perfil das famílias beneficiárias e a caracterização socioeconômica dos responsáveis; tempo residência, condição de ocupação e situação legal de posse do imóvel; percepção dos beneficiários sobre condições de habitabilidade e adequações/ampliações na unidade habitacional; e satisfação dos beneficiários com a atual moradia e percepção de alterações na qualidade de vida, como forma de possibilitar a avaliação dos resultados produzidos pelas ações voltadas à melhoria das condições de habitabilidade da população brasileira, sobretudo daquela parcela mais carente;

9.1.18 - estabeleça grupo de contato de auditoria, com participação de seus técnicos e de representantes da Caixa Econômica Federal, da Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União e da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para atuar como canal de comunicação com este

Tribunal, com o objetivo de facilitar o acompanhamento da implementação das determinações e recomendações do TCU;

9.2 - determinar à Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades que remeta ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 90 (noventa) dias, plano de ação contendo o cronograma de implementação das recomendações prolatadas, com o nome dos responsáveis pela adoção dessas medidas;

9.3 - recomendar à Caixa Econômica Federal, relativamente à operação do Programa Morar Melhor, que:

9.3.1 - intensifique o apoio e os recursos destinados ao trabalho social desenvolvido sob a coordenação de seus técnicos sociais, de forma a colaborar com os municípios na elaboração e implementação de seus projetos;

9.3.2 - sistematize as informações sobre o trabalho social realizado pelas prefeituras municipais, de forma a subsidiar avaliações pós-ocupacionais dos impactos da implementação das ações;

9.4 - determinar a Caixa Econômica Federal que:

9.4.1 - proceda à devida responsabilização do agente executor pelas falhas apresentadas no objeto do Contrato de Repasse nº 110896/00, relativo ao Programa Morar Melhor;

9.4.2 - encaminhe ao Tribunal de Contas da União, em meio magnético, no prazo de 90 (noventa) dias, informações atualizadas e detalhadas sobre as justificativas que ensejaram o atraso e paralisação na execução de contratos de repasse que tiveram por objeto intervenções contempladas pelo Morar Melhor, incluindo os que vierem a ser renegociados;

9.5 - recomendar às secretarias de Planejamento e Investimentos Estratégicos e de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que procurem observar, na estruturação dos programas finalísticos, previsão de atividade/projeto e recursos orçamentários voltados ao monitoramento e à avaliação do desempenho de suas ações;

9.6 - dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam, às seguintes autoridades:

9.6.1 - Ministro de Estado das Cidades;

9.6.2 - Secretário Nacional de Habitação;

9.6.3 - Assessor Especial de Controle Interno do Ministério das Cidades;

9.6.4 - Superintendente Nacional de Produtos de Repasse da Caixa Econômica Federal;

9.6.5 - Secretário de Orçamento Federal;

9.6.6 - Secretário de Planejamento e Investimentos Estratégicos;

9.6.7 - Ministro de Estado do Controle e da Transparência e Secretário Federal de Controle Interno;

9.6.8 - prefeitos municipais de Arapiraca, Marechal Deodoro e Penedo, em Alagoas; Camaçari e Lauro de Freitas, na Bahia; Aparecida de Goiânia e Formosa, em Goiás; Campo Grande, em Mato Grosso do Sul; João Pessoa, na Paraíba; Acari, Campo Redondo, Grossos, Lagoa Nova, Parnamirim, Pedro Avelino e São José Mipibu, no Rio Grande do Norte; Tramandaí e Rio Grande, no Rio Grande do Sul; São Bernardo do Campo e Santo André, em São Paulo; e Palmas e Porto Nacional, em Tocantins;

9.6.9 - Ministra-Chefe da Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial;

9.6.10 - Ministra-Chefe da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres;

9.6.11 - Presidente da Câmara dos Deputados e Presidentes das Comissões de Fiscalização Financeira e Controle e de Desenvolvimento Urbano e Interior;

9.6.12 - Presidente do Senado Federal e Presidente das Comissões de Fiscalização e Controle e de Assuntos Sociais;

9.6.13 - Presidente do Congresso Nacional e Presidente da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização;

9.7 - determinar à 1ª Secex que coordene a realização do monitoramento deste acórdão; e

9.8 - arquivar o processo.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça (Relator), Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS VINICIOS VILAÇA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – PLENÁRIO
TC-017.231/2003-8
Natureza: Relatório de Auditoria de Natureza Operacional
Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA
Responsável: Marcus Luiz Barroso Barros, Presidente (CPF nº 001.332.802-68)

Sumário: Auditoria de Natureza Operacional. Ações governamentais no sentido de proteger o meio ambiente na Região Amazônica permitindo o seu desenvolvimento: emprego de técnicas de manejo florestal sustentável. Identificação de boas práticas e de soluções viáveis. Identificação de fragilidades e oportunidades de melhoria. Recomendações e determinações. Encaminhamento de cópia do Acórdão, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam e do inteiro teor do relatório elaborado pela Equipe de Auditoria, a diversos órgãos. Autorização para a divulgação do inteiro teor do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional elaborado pela Equipe de Auditoria. Arquivamento.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria de natureza operacional realizada, no período de 15/10 a 12/12/2003, com foco em ações governamentais eficazes no sentido de proteger o meio ambiente na Região Amazônica permitindo seu desenvolvimento e, dentro desse tema, tendo como objetivo estudar experiências de "*emprego de técnicas de manejo florestal sustentável na Amazônia, identificando as ações que obtiveram êxito em promover o desenvolvimento sustentável da região e que poderiam ser apoiadas e adotadas pelo Governo Federal, bem como apresentar recomendações para melhoria do desempenho da atuação governamental na proteção ambiental*".

Adoto, como parte deste, o Relatório da lavra da equipe de auditoria (acostado às fls. 4/34), com cujas conclusões manifestaram-se de acordo a Diretora da Área e o Titular da Secob (fls. 104), passando a dele transcrever suas partes essenciais:

"***1. Introdução***

1.1. Diferentes critérios são utilizados para definir os limites geográficos da Região Amazônica. Para realização deste adotou-se a definição legal, inciso IV do parágrafo 2º do artigo 1° da Medida Provisória n° 2.166-67 de 2001. De acordo com esse dispositivo, a região compreende os estados de Roraima, Rondônia, Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Mato Grosso, a oeste do meridiano 44°W no Maranhão e acima do paralelo 13° S nos estados de Tocantins e

Goiás. Assim, cabe ressaltar a grande dimensão territorial e enorme diversidade social, econômica e ambiental do território abrangido.

1.2. A região se destaca no cenário mundial por possuir a maior floresta tropical do mundo, com 400.000.000 ha, representando, portanto, importante estoque de produtos e serviços florestais e ambientais. No cenário nacional a região apresenta rápido avanço das atividades agropecuárias, se caracterizando como fronteira agrícola.

1.3. Apesar da importância econômica e da fragilidade ambiental que caracterizam o ecossistema da Floresta Amazônica, o processo de ocupação tem-se alicerçado em modelos simplistas, no qual a cobertura vegetal originária é removida e ali implantado monoculturas de grãos ou pastagens. São alarmantes os índices de desmatamento na Floresta Amazônica, conforme dados fornecidos pelo Inpe, de 25 mil km²/ano, ou seja 2.500.000 ha.

1.4. No processo de abertura de novas áreas, para expansão de atividades primárias, o setor madeireiro atua como catalisador no avanço da fronteira agrícola, pois o procedimento mais oneroso da atividade é o desmate. Ou seja, a retirada da madeira facilita o desmatamento por parte do agricultor, e sua venda custeia a operação de limpeza da área.

1.5. Outro ponto a se destacar é a precariedade da situação fundiária da região e os problemas com grilagem de terra. Isso gera um baixo comprometimento do posseiro com a sustentabilidade do modus operandi de sua atividade. A lógica da exploração é exaurir os recursos do local e, em seguida, migrar para outra região inexplorada.

1.6. A Floresta Amazônica representa grande importância patrimonial ao país, conforme texto constitucional (art. 225, § 4º), porém está sendo ameaçada por uma ocupação desordenada, onde não são consideradas as potencialidade da região e sem a preocupação de se implementar sistemas produtivos compatíveis com a preservação ambiental. Portanto a presente auditoria se demonstra tempestiva no importante papel desta Egrégia Corte em apoiar e difundir iniciativas bem sucedidas na região, contribuindo para seu desenvolvimento de modo racional.

1.7. Com o panorama descrito acima, a equipe procurou identificar boas práticas que estão sendo adotadas na região e que favorecem ao desenvolvimento sustentável. Sendo o setor madeireiro um importante segmento para a região (movimenta cerca de 2,5 bilhões de dólares/ano) focalizou-se o trabalho em técnicas e ações que visam à manutenção do setor produtivo, o comprometimento social e redução dos impactos ambientais gerados.

1.8. O trabalho consistiu em reunir dados junto a empresas madereiras que utilizam a Exploração de Impacto Reduzido (EIR), coletar dados e analisar sistemas de exploração de madeira na Flona Tapajós (anexo I), verificar o manejo florestal comunitário, pesquisas e projetos realizados pelo setor público (ProManejo e Embrapa) e pesquisas realizadas pelo terceiro setor (Imazon, IFT).

1.9. Reuniram-se diferentes atores envolvidos nas diversas etapas da cadeia produtiva e vistoriou-se in loco as diferentes técnicas utilizadas. Para que fosse possível o trabalho a equipe teve que superar adversidades, se alojou em acampamentos improvisados no interior da floresta e por vezes se deslocou por longínquas estradas de terras em precárias conduções. Entretanto, o resultado foi um trabalho abrangente e consistente que pretende modificar a lógica desse importante setor produtivo na Região da Amazônia Legal.

1.10. O resultado é a comparação entre o sistema de exploração EIR e o sistema convencional, evidenciada por meio de fotos georreferenciadas. Procurou-se destacar os benefícios ambientais com aplicação da técnica EIR, demostrando que há possibilidade de se explorar os recursos madeireiros sem a degradação do meio ambiente.

1.11.Deliberação

1.11.1. A presente auditoria objetiva atender o Acórdão nº 778/2003 - Plenário (TC n.º 131/2003-7), que aprovou o Plano de Auditoria relativo ao segundo semestre de 2003 e tem como objetivo identificar ações governamentais eficazes no sentido de apoiar iniciativas que promovam o desenvolvimento da Região Amazônica de forma sustentável.

1.12. Visão Geral do objeto da Auditoria

1.12.1. Na presente década tem crescido a preocupação com a conservação das florestas tropicais, pois elas vêm desaparecendo, em todo o mundo, à taxa assustadora de mais de 46 mil hectares por dia. Grande parte desse desaparecimento se deve à agricultura itinerante, à formação de pastagens, e à atividade madeireira, tida como principal causa do desmatamento incontrolado ocorrido nos trópicos. A Amazônia possui a maior floresta tropical do mundo e a cada ano incrementa o número de áreas desmatadas (fig. 1). Manejar a floresta de forma sustentável contribui para sua conservação, por meio da utilização racional de seus recursos, de forma a manter a produção de melhorias econômicas e ecológicas e a promoção do desenvolvimento sócio-econômico da região.

(Figura 1 constante do documento original)

1.12.2. O manejo florestal sustentável é o objeto da presente auditoria. Conforme o decreto nº 1.282, de 19.10.95, o termo manejo é definido como a administração de uma floresta para a obtenção de benefícios econômicos e sociais, respeitando-se os mecanismos de sustentação do ecossistema. Esta definição deixa claro que, para ser sustentável, o manejo deve ser economicamente viável, ecologicamente correto e socialmente justo.

1.12.3. O bom manejo inclui: a exploração florestal cuidadosa, visando reduzir o impacto ambiental; a aplicação de tratamentos silviculturais à floresta para regenerá-la para possibilitar outra colheita; e o monitoramento, para ajudar na tomada de decisões técnicas e administrativas.

1.12.4. Para extrair madeira reduzindo o impacto à floresta residual deve-se, por exemplo:

.fazer um inventário de prospecção (inventário 100%) em área a ser explorada, construindo um mapa localizando as árvores. Isso auxilia na escolha das árvores a serem extraídas, na localização das trilhas de arraste, de modo a minimizar a abertura de trilhas pelo trator florestal. Ao mesmo tempo permite otimizar o volume extraído por trilha.

.excluir da área de manejo as nascentes, margens de cursos d'água e áreas com declividade acima de 45º, pois é proibido pelo Código Florestal o corte de árvores nessas áreas.

.direcionar a derruba para facilitar o arraste e evitar danos às outras árvores (fig. 2).

(Figura 2 constante do documento original)

.evitar derrubar árvores ocas, fazendo um teste antes da derruba (fig. 3).

(Figura 3 constante do documento original)

.evitar que os troncos derrubados atravessem as trilhas de arraste, pois isso exigirá manobras da máquina que resultam danos à floresta.

.com a ajuda do mapa de exploração, definir o melhor caminho para o trator de arraste passar, visando minimizar a sua movimentação e otimizar o volume arrastado (fig. 4).

(Figura 4 constante do documento original)

.utilizar guinchos ou garras para puxar as toras, levantando-as a fim de diminuir a área de contato com o solo e, com isso, reduzir os danos (fig. 5).

(Figura 5 constante do documento original)

.construir bueiros e calhas de escoamento de água nas estrada de transporte que cruzam igarapés ou riachos para propiciar a drenagem e evitar erosão (fig. 6).

(Figura 6 constante do documento original)

1.12.5. Os tratamentos silviculturais são necessários por diversas razões. Por exemplo: para liberar a floresta de cipós, quando em demasia (os cipós prejudicam o crescimento das árvores e tornam a operação de derruba mais perigosa), e para eliminar árvores que competem e prejudicam o crescimento das árvores reservadas para as futuras colheitas (desbaste).

1.12.6. O monitoramento permite acompanhar o comportamento da floresta manejada, identificando a necessidade de aplicação de tratamentos silviculturais, avaliando o crescimento da floresta e definindo o momento ideal para uma nova exploração.

*1.13. **Objetivos***

*1.13.1. Durante a fase de planejamento, definiu-se como objetivo da presente auditoria estudar experiências de sucesso no emprego de técnicas de **manejo florestal sustentável** na Amazônia, identificando as ações que obtiveram êxito em promover o desenvolvimento sustentável da região e que poderiam ser apoiadas e adotadas pelo Governo Federal, bem como apresentar*

recomendações para melhoria do desempenho da atuação governamental na proteção ambiental. Para estabelecer com clareza o foco da investigação e os limites e dimensões na execução dos trabalhos, foram definidas três questões de auditoria.

1.13.2. A primeira questão possui o seguinte enunciado: "É possível garantir que o manejo florestal sustentável é "sustentável" (ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável)?". A segunda questão abordada foi: " A aplicação dos planos de manejo florestal sustentável está sendo suficiente para garantir a sustentabilidade da exploração florestal na região Amazônica?". E a terceira: "O que é necessário para que sejam aplicados e difundidos os conhecimentos adquiridos com os projetos de manejo florestal sustentável pelo Governo Federal?".

1.14. ***Metodologia e Limitações***

1.14.1. No intuito de construir uma visão geral do objeto da auditoria, buscou-se obter informações junto aos vários atores envolvidos com a atividade de exploração florestal madeireira. Foram consultados os setores privados, públicos e não-governamentais, sendo realizadas entrevistas junto a empresas madeireiras, ONG´s, instituições de pesquisa, grupos de assentamentos, certificadores florestais, bem como com gestores públicos da área florestal.

1.14.2. Para confirmar a sustentabilidade do manejo florestal na prática, realizou-se visitas in loco em: quatro empresas madeireiras que empregam as técnicas de impacto reduzido na exploração florestal e possuem certificação florestal (Cikel Brasil Verde S.A., Gethal Amazonas S.A., Mil Madeireira - Precious Wood Amazon e Juruá Florestal Ltda.); projeto de exploração florestal em escala industrial na Flona Tapajós por meio de concessão, sob responsabilidade do Ibama; áreas experimentais das ONG's Instituto Floresta Tropical (IFT) e Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon).

1.14.3. Para coletar informações e dados referentes ao objeto da auditoria, foram consultados especialistas na área florestal. Foram realizadas entrevistas com os gestores da Diretoria de Floresta do Ibama, o gerente do Programa Nacional de Florestas do Ministério do Meio Ambiente, os pesquisadores da Embrapa Oriental e especialistas da IFT e Imazon.

1.14.4. Também consultaram-se outros atores envolvidos com as questões florestal e madeireira. Nesse sentido, foram realizadas entrevistas com: responsável no Brasil pelo Conselho Brasileiro de Manejo Florestal (FSC), entidade privada de certificação florestal; diretores da Associação dos Exportadores de Madeira do Pará (Aimex) e presidente da União das Entidades Florestais do Pará (Uniflor).

1.14.5. Por meio de questionários aplicados junto a comunidades de assentamentos que estão trabalhando em parceria com empresa privada (Maflops) na exploração de madeira, foi realizada pesquisa para avaliar a percepção dos membros da comunidade acerca dos impactos dessa prática sobre a qualidade de vida da região (saúde, educação, moradia, segurança pública, renda, entre outros).

1.14.6. Durante a fase de execução da presente auditoria, correspondente ao período de 05/11 a 21/11, foram desenvolvidas as atividades apresentadas no Relatório de Viagens (anexo 4) e Entrevistas (anexo 6). Em toda a fase de execução, foram percorridos cerca de 2.285 km.

1.14.7. As limitações encontradas no desenvolvimento do trabalho foram:

.greve do Ibama, o que dificultou a obtenção de dados e informações sobre os resultados do projeto de concessão de exploração florestal na Flona Tapajós, em Santarém. Esse problema foi parcialmente contornado com a colaboração do Chefe da Flona, Sr. Ângelo Abelardo Leite, e do Responsável Técnico pelo projeto, Sr. Paulo Sérgio Dias, que solicitaram a participação da empresa que explora a floresta para nos acompanhar nas visitas.

.pouco tempo disponível para execução de todas as etapas (anexo 4). Por exemplo, em apenas um dia foram visitadas duas empresas madeireiras em Itacoatiara/AM e realizada viagem de retorno a Manaus à 265 km de distância.

2. Achados de Auditoria

2.1. Questão 1 - É possível garantir que o manejo florestal sustentável é "sustentável" (ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável)?

2.1.1. Achado 1

Os resultados obtidos com adoção do manejo sustentável na exploração florestal contribuíram para a melhoria das condições socioeconômicas e ambientais da região.

2.1.1.1. A principal regra do manejo sustentável é a colheita de madeira compatível com a recuperação da floresta. Além disso, o empreendedor assume compromissos como minimizar os impactos ambientais e sociais da atividade, agregar valor à floresta e produzir benefícios à população. "Com o manejo adequado, a extração de madeira deverá ocupar, sem dúvida, o lugar de principal atividade econômica sustentável, a garantir a geração de emprego e renda e a conservação dos atributos da floresta", afirmou o Sr. Tasso Rezende, diretor adjunto do Programa Nacional de Florestas.

2.1.1.2. Atualmente, o mercado florestal na Amazônia é estimado em mais de 2 mil unidades industriais, com uma receita de US$ 2,5 bilhões por ano, gerando 250 mil empregos diretos. O setor de madeira e subprodutos responde por cerca de 20% das exportações do agronegócio, sendo inferior apenas ao complexo soja (25%) e complexo carnes (22%) (anexo7).

2.1.1.3. A certificação florestal garante a origem do produto florestal. Ela atesta que a madeira utilizada num produto é oriunda de uma floresta manejada de forma ecologicamente adequada, socialmente justa e economicamente viável, e no cumprimento de todas as leis vigentes. São realizadas auditorias externas para avaliar e acompanhar as atividades desenvolvidas pelas empresas certificadas. Dessa forma, assegura a manutenção da floresta e contribui para o desenvolvimento social e econômico, pois garante o respeito aos direitos legais dos trabalhadores, elimina o trabalho forçado e a mão de obra infantil, bem como contribui para a redução (em cerca de 20%) de acidentes de trabalho em decorrência da introdução das normas e equipamentos de segurança e prevenção. Para a sociedade, garante o recolhimento de impostos e outras contribuições legais, gerando recursos para o setor público em nível local, regional e federal, incentiva o manejo florestal sustentado, minimiza práticas predatórias e promove a sustentabilidade do emprego.

2.1.1.4. Na Amazônia as populações rurais carentes e empresas madereiras vêm fechando acordos em virtude de benefícios mútuos associados à extração de madeira. Os projetos de assentamentos agrícola proporcionam benefícios para a indústria madeireira, como o fornecimento de madeira a um preço mais baixo, o custo de transporte reduzido devido à existência de uma rede de estradas do próprio assentamento, e a exploração realizada de forma legal. Os assentados, por sua vez, recebem benefícios da indústria madeireira como a elaboração de plano de manejo florestal, mercado para madeira retirada de suas terras e melhoria em sua malha rodoviária e o transporte fornecido pelos veículos de carga.

2.1.1.5. No Brasil, a certificação de florestas pela FSC corresponde a mais de 1,3 milhão de hectares, dos quais aproximadamente 36% (460 mil hectares) estão na Amazônia. Na região existem 9 empresas madeireiras com áreas florestais certificadas. Foram visitadas 4 dessas empresas - Cikel, Gethal, Mil Madeireira e Juruá - e verificou-se que realmente são cumpridas as exigências estabelecidas pela FSC para garantir o tripé da sustentabilidade (adequação ambiental, justiça social e viabilidade econômica). Além disso, são oferecidos alguns benefícios aos funcionários como convênio médico, auxílio na compra de medicamentos, cesta básica, bem como são cumpridas as leis trabalhistas e de segurança.

2.1.1.6. Foi verificado in loco junto aos proprietários e funcionários das empresas visitadas que houve aumento no número de empregos e de renda. A indústria madeireira Gethal Amazonas S.A. emprega cerca de 650 pessoas. Com adoção do manejo de impacto reduzido ocorreu um incremento no quadro funcional devido a criação de vagas de níveis técnico e superior para a exploração florestal (engenheiros e técnicos florestais). A média salarial dos funcionários da Gethal é a mesma da região, mas oferece o diferencial de fornecer cesta básica. A Mil Madeireira, do grupo Precious Wood da Suíça, gera 900 empregos diretos, empregando cerca de 15% da população economicamente ativa da região de Itacoatiara. A média salarial dos funcionários da

empresa é acima da média do mercado. A Cikel Brasil Verde S.A., uma das maiores indústrias madeireiras do estado do Pará, possui 1.800 funcionários diretos.

2.1.1.7.A empresa Manejo Florestal e Prestação de Serviço (Maflops) desenvolveu um modelo de produção madeireira em comunidades de assentamentos. O modelo proporciona às famílias assentadas uma rede de estradas, planos de manejo florestal para cada propriedade e uma média de US$ 1.500 pela venda de parte de sua madeira à empresa. Até agora, seis comunidades, envolvendo 360 famílias, entraram em acordo com a Maflops. A empresa emprega membros da comunidade para trabalhar no inventário florestal e na extração da madeira, utilizando as técnicas de impacto reduzido. É realizado trabalho de conscientização dos pequenos produtores para que não adotem a agricultura do corte e queima e encorajada a comercialização de produtos não-madeireiros. A empresa auxiliou na construção de casas usando recursos fornecidos pelo Incra (fig. 7).

(Figura 7 constante do documento original)

2.1.1.8. Com objetivo de avaliar a percepção dos envolvidos no modelo aplicado pela Maflops acerca dos impactos do manejo florestal sustentável sobre a qualidade de vida na região (saúde, moradia, educação, segurança pública, renda), foi aplicado um questionário (anexo 6) junto à comunidade do assentamento Santo Antônio, próximo ao Rio Moju (fig. 8).

Os resultados da pesquisa foram:

.todos os entrevistados conheciam as técnicas de manejo florestal sustentável;

.todos consideram a técnica sustentável;

.todos afirmaram que houve melhorias na qualidade de vida após a adoção do manejo na região;

.os itens de melhorias na região mais citados foram: moradia, renda, educação e construção de estradas;

.75% dos entrevistados responderam que houve melhorias ambientais na região (25% restantes responderam "não sei").

(Figura 8 constante do documento original)

2.1.2. Achado 2

A exploração de impacto reduzido garante a manutenção da estrutura florestal ao longo prazo, com a redução do ciclo de corte, aumento da produtividade e redução dos custos.

2.1.2.1. Os sistemas de exploração de impacto reduzido (EIR) estão sendo desenvolvidos em resposta às demandas sociais pela conservação da floresta e proteção ambiental. Tais sistemas utilizam as melhores técnicas de extração disponíveis, que reduzem os danos às florestas residuais, o desgaste do solo e erosão, protegem a qualidade da água, atenuam o risco de incêndios e potencialmente ajudam a manter a regeneração e proteção da diversidade biológica.

2.1.2.2. Pesquisas recentes realizadas na Amazônia Oriental pela Embrapa, o Instituto Floresta Tropical e o Imazon demonstram que esse sistema oferece vantagens financeiras, de mercado e de recursos humanos. Foram feitos estudos comparativos do desempenho econômico da EIR e a exploração convencional (EC) na Floresta Amazônica. Avaliaram a rentabilidade do manejo no curto prazo comparando os custos e benefícios da primeira colheita de madeira nesses dois tipos de exploração.

2.1.2.3. Na exploração manejada, o volume de madeira explorada é cerca de 30% maior do que na exploração sem manejo (38,6 m^3/ha versus 29,7 m^3/ha). O aumento do volume extraído na EIR está associado à menor perda de madeira durante a derrubada e extração das árvores.

2.1.2.4. O custo total do planejamento da exploração manejada é cerca de US$ 72,2/ha, distribuídos da seguinte maneira: demarcação da área e mapeamento das árvores (30%), corte de cipós (26,3%), consultoria (20,8%), orientação da exploração no campo (20,6%) e vistoria do Ibama (2,4%). Mas o custo do planejamento da derrubada e arraste ajuda a reduzir os desperdícios de madeira observados na exploração não manejada, na qual 6,8% do volume derrubado são perdidos. A produtividade das operações de arraste e de pátio aumenta

drasticamente na exploração manejada (tabela 2), e leva a uma redução dos custos de 37% em relação à convencional.

Tabela 2: Produtividade da extração

Atividade	*Produtividade EC (m^3/h)*	*Produtividade EIR (m^3/h)*
Derruba e traçamento	*20,46*	*18,65*
Arraste	*22,39*	*31,66*
Operações no pátio	*22,39*	*31,66*
Média	*21,75*	*27,32*

Fonte: Fundação Floresta Tropical, 2002

2.1.2.5. O planejamento da exploração envolve custos que não ocorrem na exploração convencional. No entanto, parte dos custos do manejo é recuperada pelo aumento da produtividade no trabalho. A tabela 3 apresenta um quadro comparativo dos custos e lucros da EC X EIR.

Tabela 3: Custos e retornos financeiros da EC X EIR

Atividade	*EC (US$/$m^3$)*	*EIR (US$/$m^3$)*
Anterior à colheita	*0,00*	*1,18*
Planejamento da extração	*0,16*	*0,16*
Infra-estrutura	*0,57*	*0,59*
Corte e derrubada	*0,49*	*0,62*
Arraste	*1,99*	*1,24*
Operações no pátio	*2,01*	*1,28*
Gastos gerais/apoio	*0,97*	*0,86*
Custos com direitos de exploração	*9,09*	*7,61*
Treinamento	*-*	*0,21*
Ajuste de desperdício	*0,40*	*0,09*
Custo total	***15,68***	***13,84***
Renda Bruta	*25,50*	*25,50*
Lucro líquido	***9,82***	***11,66***

Fonte: Fundação Floresta Tropical, 2002

2.1.2.6. Verificou-se que, para manter o custo (US$/$m^3$), quando a exploração convencional emprega 2 pessoas, a exploração com manejo sustentável pode empregar 3 pessoas com aumento de produtividade (tabela 4).

Tabela 4: Produtividade e custos da derrubada de árvores na exploração com e sem manejo

Tipo de Equipe	*nº de árvores derrubadas por dia*	*m^3 derrubado por dia*	*m^3/hora/homem*	*Custo (US$/$m^3$)*
2 pessoas sem manejo	*22,0*	*116,6*	*9,5*	*0,30*
3 pessoas com manejo	*33,6*	*261,6*	*10,9*	*0,25*

Fonte: Imazon, 1998

2.1.2.7. A legalidade das ações empresariais madeireiras, com o respeito aos direitos legais dos trabalhadores (carteira assinada, férias, equipamentos de proteção, etc.), o planejamento de longo prazo para exploração madeireira, por meio dos planos de manejo aprovados e autorizados pelo Ibama (anexo 2), a certificação florestal, bem como a difusão das práticas de manejo por meio do componente Iniciativas Promissoras do ProManejo, foram causas dos resultados positivos do manejo florestal sustentável como indutor de melhorias sócioeconômicas e ambientais na região.

2.1.2.8. Os efeitos e benefícios resultantes da adoção do manejo florestal sustentável são:

.redução do número de acidentes de trabalho devido ao uso de Equipamentos de Proteção Individual (EPI) e à adoção de técnicas adequadas e o treinamento da equipe de corte.

.redução do desemprego devido ao aumento do número de pessoas envolvidas no processo de manejo (planejamento, exploração, monitoramento).

.aumento do lucro das empresas em virtude da maior produtividade do trabalho e redução dos desperdícios de madeira.

.geração de impostos e receitas das atividades madeireiras legais (Segundo o relatório do Ibama "Comercialização de Produtos Madeireiros da Amazônia 1999/2000", cerca de R$ 45 milhões/ano de impostos são sonegados pelas indústrias madeireiras ilegais no Estado do Pará).

.redução do impacto ambiental resultante da exploração madeireira na floresta por meio de técnicas próprias de arraste, de abertura de estradas e pátios, de direcionamento de corte, de corte de cipós, entre outros.

.redução do volume de madeira desperdiçada na extração florestal, levando a uma redução do custo médio e aumento do volume de madeira retirada da floresta.

.vantagem mercadológica para os proprietários de floresta e serrarias, pois os inventários pré-exploratórios permitem que sejam realizados contratos prévios com compradores, baseados na entrega de volumes conhecidos das espécies previamente inventariadas.

.redução na ocorrência de incêndios em floresta manejada pois reduz a abertura do dossel e o volume de madeira danificado, ou seja, há menos material comburente e uma menor incidência solar sobre a mata explorada com impacto reduzido.

2.1.2.9. O manejo florestal sustentável é uma boa prática que está sendo adotada na Amazônia para promover o desenvolvimento sustentável da região. O Ibama incentiva o uso de técnicas de exploração de impacto reduzido ao exigi-las na aprovação dos planos de manejo. Também os projetos desenvolvidos e apoiados pelo Governo Federal, como o ProManejo e o Projeto Manejo da Floresta Nacional do Tapajós para Produção Sustentável de Madeira Industrial, são experiências de sucesso que fomentam o treinamento e capacitação, bem como a difusão à sociedade do manejo florestal de forma sustentável.

2.1.3. Conclusão da questão

2.1.3.1. Com base nas informações apresentadas anteriormente, pode-se inferir que o manejo florestal sustentável é realmente "sustentável", ou seja, ambientalmente correto, socialmente justo e economicamente viável.

2.1.3.2. A adoção do manejo florestal sustentável é uma forma de mitigar os impactos decorrentes das atividades de exploração madeireira tradicional, que é uma das principais causas do incremento do desmatamento na Amazônia.

2.1.3.3. O modelo tradicional de extração de toras, como é praticado na região, causa desperdício de madeira aproveitável e danos à capacidade produtiva futura da floresta porque não é planejado. Os desperdícios nas operações tradicionais de extração de madeira são ocasionados, principalmente, pela falta de treinamento em derrubada de árvores e pela falta de planejamento no arraste das toras. Com o manejo adequado, a extração de madeira pode ser uma atividade econômica sustentável, garantindo a geração de empregos e renda e a conservação dos atributos da floresta.

2.1.3.4. O Governo Federal tem um papel importante como indutor e difusor do uso de técnicas de manejo que permitam o desenvolvimento da atividade florestal. É necessária a continuidade e o incremento das ações governamentais de estímulo à adoção do manejo sustentável pelos atores do setor florestal que, muitas vezes, desconhecem os benefícios desse tipo de exploração. Entre as ações já desenvolvidas pelo Estado, faz-se fundamental ressaltar o bem sucedido projeto ProManejo, cujos resultados são promissores no desenvolvimento de estratégias inovadoras relacionadas com o manejo sustentável de florestas na Amazônia.

2.2. Questão 2 - A aplicação dos planos de manejo florestal sustentável estão sendo suficientes para garantir a sustentabilidade da exploração florestal na região Amazônica?

2.2.1. Achado 3

A exploração madeireira na Amazônia não está sendo susténtavel por problemas na implementação e na fiscalização dos planos de manejo.

2.2.1.1. A madeira utilizada pelas indústrias na Amazônia oriunda de florestas naturais pode ser proveniente de duas fontes legais: Planos de Manejo Florestal (PMF) ou Autorizações de Desmatamento. O desmatamento está restrito a 20% da propriedade rural, quando localizada em áreas de florestas na Amazônia Legal, de acordo com a Medida Provisória nº 2.166-65, de 2001.

2.2.1.2. Os regulamentos de controle do manejo florestal no Brasil datam do período colonial. O Código Florestal, que fornece a estrutura da legislação florestal, foi criado em 1965. Na segunda metade dos anos 80 e 90, como as pressões antrópicas sobre os recursos florestais tornaram-se mais marcantes, uma série de medidas foram adotadas com o objetivo de controlar a extração predatória de florestas.

2.2.1.3. Teoricamente, esses regulamentos deveriam resultar no manejo sustentável na Amazônia, mas a realidade é diferente. Apesar das extensivas normas que controlam o manejo de florestas naturais, o desmatamento e a extração ilegal de madeiras ainda predominam na região.

2.2.1.4. Os avanços do manejo florestal têm sido lentos. Em 2001, o volume de madeira oriunda de planos de manejo de acordo com os critérios do Ibama representou um terço da madeira extraída na região. As florestas certificadas pelo FSC somam 460 mil hectares na Amazônia e produzem apenas 2% da madeira em tora extraída da região. Das 2.570 empresas madeireiras existentes Amazônia, somente 10 possuem áreas florestais certificadas.

2.2.1.5. O Ibama tem revisado a qualidade dos Planos de Manejo Florestal. Os planos analisados são classificados em três categorias: aptos, suspensos e cancelados. Em 1998, foram revisados 2.806 planos de manejo, sendo que apenas 32% estavam aptos, enquanto que 63% foram suspensos e cancelados. Em 2001 foi realizada nova revisão dos planos de manejo, totalizando 1.059 planos analisados. Desses, 52% estavam aptos e 43% foram suspensos. Em entrevista realizada com a Coordenadora de Gestão dos Recursos Florestais do Ibama, Dra. Cristina Galvão Alves, verificou-se que o principal motivo do elevado número de planos de manejo irregulares é decorrente da falta de padronização dos critérios de avaliação técnica para aprovação dos PMF.

2.2.1.6. Outro problema existente com os Planos de Manejo é o tempo que o Ibama, ou órgão conveniado, leva para aprová-los. A Instrução Normativa-MMA nº 04, de 4 de março de 2002, que estabelece os instrumentos legais e procedimentos relativos às atividades de Manejo Florestal Sustentável, em seu art. 58, define o prazo para aprovação do Plano de Manejo. De acordo com esse artigo, uma vez protocolizado o pedido, o prazo será de dez dias para análise documental e solicitação de complementação de documentos ao interessado, e mais cinqüenta dias para deliberação sobre o Plano apresentado, totalizando um período de 60 dias. O inciso 2º do mesmo artigo estabelece que o descumprimento do prazo estabelecido implica em sua liberação tácita, permitindo ao interessado iniciar sua execução do Plano, informando ao Ibama ou órgão conveniado a data de início da exploração florestal. Mas essa determinação legal não vem sendo cumprida pelo Ibama. Grande parte dos empresários madeireiros entrevistados na auditoria reclamaram dessa situação. Foi constatado que a empresa Mil Madeireira levou mais de 8 meses para aprovar o seu Plano de Manejo.

2.2.1.7. Em relação ao desmatamento autorizado pelo Ibama, foi verificado in loco que as técnicas adotadas para extração de madeira por meio de corte raso são muito impactantes (fig. 9).

2.2.1.8. Relatório da Secretaria para Assuntos Estratégicos do Governo Federal - "Política florestal: exploração madeireira na Amazônia" - informa que em 1997 cerca de 80% da exploração de madeira era ilegal. Em 2001, a exploração de aproximadamente 15 milhões de metros cúbicos de madeira em tora foram autorizados pelo Ibama. Ou seja, assumindo que em 2001 o consumo anual de madeira em tora da Amazônia fosse igual ao de 1998 (28,3 milhões de metros cúbicos), teríamos que aproximadamente 50% da madeira processada naquele ano era de origem ilegal.

(Figura 9 constante do documento original)

2.2.1.9. A ilegalidade na extração de madeiras por parte de algumas empresas da região tem ocasionado prejuízos não só ambientais, mas também econômicos e sociais. Foi divulgado na imprensa o resultado de uma auditoria realizada pelo Ibama sobre a "ação criminosa" de 182 empresas madeireiras em municípios no Pará. O trabalho identificou a adulteração e falsificação de 1.263 Autorizações de Transporte de Produtos Florestais (ATPF), bem como a sonegação de R$ 45 milhões em impostos na comercialização ilegal de mais de 45 mil metros cúbicos de madeira.

2.2.1.10. Uma das causas da situação descrita é o fato de a obtenção de autorização para desmatamento ser muito mais simples do que a obtenção da aprovação do plano de manejo. Isso se deve à excessiva burocracia no processo de aprovação de PMF e liberação de ATPF; descumprimento dos prazos de aprovação estabelecidos na IN-MMA nº 04/2002 e à falta de padronização dos critérios de avaliação técnica dos planos. Os fatos apresentados são fatores endógenos ao processo de manejo que limitam a disseminação dessa prática em toda Amazônia.

2.2.1.11. Além disso, o custo da madeira ilegal é mais baixo para os madeireiros pois não estão embutidos os custos da legalidade, como pagamento de impostos, benefícios trabalhistas, aprovação dos planos de manejo, entre outros. Também o desmatamento legal proporciona uma fonte de madeira barata, pois, com o intuito de liberar áreas para pastagens e agricultura ou

construir rodovia de acesso, os agricultores vendem seus direitos de extrair madeira em sua propriedade a preços muito baixos.

2.2.1.12. Os principais efeitos do problema descrito estão enumerados abaixo:

.aumento de áreas desmatadas provenientes de desmatamento e exploração de madeira ilegais.

.redução de arrecadação de impostos, dados do Ibama, como no caso já apresentado das empresas madeireiras do Pará que sonegaram R$ 45 milhões em impostos na comercialização ilegal de mais de 45 mil metros cúbicos de madeira.

.subemprego gerado pelas empresas madeireiras que agem na ilegalidade e não cumprem a legislação trabalhista.

Recomendações e determinações

2.2.1.13. ***Recomendar*** *ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - Ibama, que:*

I - adote medidas para desburocratizar o processo de aprovação dos planos de manejo florestal a fim de incentivar o setor madeireiro a adotar as práticas sustentáveis.

II - estude a viabilidade de aplicação de mecanismos econômicos para compensar os custos ambientais provocados pelo desmatamento, visando equiparar a competição entre a madeira explorada com base em planos de manejo e a proveniente de desmatamento legal.

III - padronize os critérios de avaliação técnica para aprovação de planos de manejo florestal.

IV - capacite seus funcionários para a execução de processos padronizados de avaliação e fiscalização dos planos de manejo florestal.

2.2.1.14. ***Determinar*** *ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, com fulcro na Instrução Normativa-MMA nº 04, de 4 de março de 2002, art. 58, que observe o prazo para análise e aprovação dos planos de manejo.*

2.2.1.15. Espera-se, com a implementação das recomendações propostas, que haja aumento do número de empresas que exploram madeira de forma legal e sustentável, melhorias nos trâmites processuais e padronização dos critérios de aprovação dos planos de manejo florestal avaliados pelo Ibama.

2.2.2. Conclusão da questão

2.2.2.1. Planos de manejo não estão sendo aplicados, adequadamente, na Amazônia de forma a garantir a sustentabilidade da exploração florestal. O desmatamento e a exploração ilegal de madeira ainda predominam, ao mesmo tempo em que o controle exercido pelo governo não tem garantido que os planos de manejo aprovados são realmente sustentáveis.

2.2.2.2. Na verdade, o desmatamento e a exploração ilegal de madeira são, de certa forma, estimulados pelos órgãos ambientais, à medida que o excesso de burocracia para aprovação dos planos de manejo e a falta de fiscalização desincentivam as empresas a investir no manejo florestal sustentável.

2.2.2.3. Nesse sentido, a principal proposta da equipe para reverter esse quadro é recomendar ao Ibama a adoção de medidas que reduzam a burocracia envolvida no processo de aprovação de planos de manejo, bem como maior tempestividade de sua atuação, com vistas a incentivar a legalidade da atividade madeireira na região.

2.3. Questão 3 – O que é necessário para que sejam aplicados os conhecimentos adquiridos com os projetos de manejo florestal pelo Governo Federal?

2.3.1. Achado 4

Políticas fundiárias na região da Amazônia Legal prejudicam a implantação do manejo florestal.

2.3.1.1. As políticas fundiárias devem ser analisadas com base na atual situação fundiária do território, nas limitações ambientais da região, nas intervenções governamentais e na legislação que disciplina o uso da terra.

2.3.1.2. Segundo trabalho Fatos Florestais da Amazônia, apresentado em anexo, 47% das terras no Brasil são devoluta ou sem titularidade definida, 29% representam terras públicas protegidas (compreendendo Terras Indígenas, Unidades de Conservação e Áreas Militares) e somente 24% são terras privadas tituladas. Sendo as terras privadas ocupadas da seguinte forma: 42% com pastagens, 6% de culturas anuais, 1% de culturas perenes, 3% terras abandonadas e 48% de florestas. Portanto quase metade das terras privadas da região possuem cobertura florestal.

2.3.1.3. Outro ponto importante refere-se ao potencial uso do ecossistema. Regiões com precipitação acima de 2.200 mm/ano, característica de 45% da Amazônia não são recomendadas para atividade agropecuária, segundo estudo realizado pelo Imazon e Banco Mundial.

2.3.1.4. Projetos governamentais de distribuição fundiária, na década de 60, não consideraram a aptidão da região e implantaram, com utilização de recursos públicos, sistemas de produção (predominantemente monoculturas em grandes extensões de terra) incompatíveis com as limitações ambientais. Atualmente, como observou-se in loco, o Incra vem implantando projetos de assentamento na região, porém não oferece condições mínimas para que os assentados desenvolvam atividades econômicas sustentáveis. Com isso, eles são facilmente cooptados por madeireiros, que compram a madeira por preços irrisórios e degradam suas florestas, tornando-as suscetíveis à queimadas. Sem condições de utilizarem técnicas mais apropriadas, esses colonos acabam por utilizar o fogo como manejo na "limpeza" de sua área, o que aumenta o impacto ambiental, propiciando incêndios freqüentemente noticiados na mídia. Como o sistema produtivo não é sustentável, o colono muitas vezes abandona sua gleba de terra ou a vende para grandes proprietários agropecuaristas, concentrando a distribuição fundiária.

2.3.1.5. A lei determina limites rígidos ao desmatamento nas propriedade rurais localizadas na região Amazônica, conforme definido na MP nº 2.166-67 de 2001. As áreas protegidas como reserva legal não podem sofrer o corte raso. Portanto não podem ser convertidas em campos agrícolas ou em pastagens, somente poderão ser aproveitadas com exploração florestal. Então projetos de exploração rural na Amazônia deveriam, necessariamente, incluir a exploração de bens e serviços florestais para se tornarem economicamente viáveis, cumprindo a legislação.

2.3.1.6. Conclui-se que políticas fundiárias na Amazônia deveriam considerar, primordialmente, a aptidão da região. Isso poderia ser alcançado por meio de um macro zoneamento identificando regiões propícias à agricultura, à pecuária, à aquicultura ou ao manejo florestal. Identificada a vocação econômica da região, o poder público, deveria implantar ou incentivar projetos compatíveis com as restrições ambientais existentes, e, além disso, deveria dar condições, estruturais e financeiras, à sustentabilidade do empreendimento, tendo como parâmetros as limitações legais ao uso da terra.

2.3.1.7. Projetos de florestas comunitárias, como o desenvolvido pela Maflops, podem ser o exemplo para implantação de políticas fundiárias na região. O referido projeto busca organizar comunidades "assentadas" pelo Incra e desenvolver o planejamento da exploração florestal nessas áreas de assentamento. Dota-as com infra-estrutura como estradas, pontes e, outros serviços que deveriam ser providos pelo poder público.

2.3.1.8. Como resultado dessa parceria o empresário alcança seus objetivos, tem acesso ao bem madeireiro e assegura seu estoque florestal. Já a comunidade pode contar com as infra-estruturas montadas, tem o planejamento racional do seu lote (com a demarcação dos lotes, da reserva legal e o mapa de uso do solo), assegura a renda da madeira e, ainda, adquire conhecimento da estrutura de sua floresta (através do inventário florestal), possibilitando a extração de outros bens não madeireiros de sua reserva florestal. Com a organização do trabalho comunitário, a expectativa é de que os colonos possam intensificar o uso do solo, aumentando a produtividade de sua lavoura. Com isso a área convertida em lavoura pode ser inferior a 20% da gleba, disponibilizando maior área ao manejo florestal.

2.3.1.9. O fator impeditivo para implantação de efetiva política fundiária na Amazônia é falta de efetividade na orientação do Estado sobre atividades a serem induzidas por meio de intervenções públicas. Geralmente implantam-se políticas que estimulam o desmatamento, com sistemas de produção simplistas (monoculturas), muitas vezes, incompatíveis com as restrições ambientais. Por vezes, as políticas não provêem as condições mínimas que permitam aos colonos se

fixarem nos lotes. Assim, após exaurirem os recursos naturais, eles migram para novas áreas de fronteira.

2.3.1.10. Poucas linhas de crédito para o setor florestal e muitos condicionantes para liberar os financiamentos podem propiciar o estímulo a outras atividades com maior disponibilidade de crédito. Como ocorre com a agricultura, que dispõe de várias linhas de crédito para atender aos pequenos, médios e grandes proprietários, concorrendo com o setor madeireiro pela terra, fator de produção comum às duas atividades.

2.3.1.11. Assentamentos realizados na região, geralmente voltados à agropecuária, contribuem para aumentar as taxas de desmatamento e a conseqüente perda de patrimônio florestal.

2.3.1.12. Em rápido cálculo, pode-se evidenciar o potencial produtivo da área desmatada anualmente na Amazônia. Considerando a produtividade do manejo florestal de 1m³ de tora/ha/ano; a taxa de desmatamento da ordem de 20 mil km²/ano, ou 2.000.000 hectares, e o preço médio de US$25,5 por m³ de toras (para classe de Valor Madeireiro Médio em 1998); chega-se ao valor de 51,0 milhões de dólares por ano, ou seja, aproximadamente ***150 milhões de reais por ano****. Caso toda madeira fosse processada e exportada poderia render bem mais Além disso, com o manejo florestal a floresta e conservada, podendo-se extrair dela outros bens não madeireiros.*

2.3.1.13. Em regiões onde, aproximadamente, 50% das terras não possuem proprietário titularizados, as disputas e conflitos agrários são favorecidos. Nesse caso os atores organizados, mais forte e poderosos, impõem sua vontade contra a população menos organizada, causando graves tensões sociais.

Recomendações

2.3.1.14. ***Recomendar*** *à Secretaria de Biodiversidade e Floresta (MMA), à Secretaria de Coordenação da Amazônia (MMA), à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (MMA) e ao Incra, que providenciem o macro zoneamento da Amazônia legal com objetivo de evidenciar as regiões com aptidão à exploração florestal, bem como as áreas de terra pública protegidas, devolutas ou sem titularidade e áreas privadas, para nortear as políticas florestais na região.*

2.3.1.15. ***Recomendar*** *ao Incra que:*

I - considere a aptidão florestal nos Projetos de Desenvolvimento de Assentamento (PDA) da região Amazônica, propiciando condições, estruturais e financeiras, favoráveis à exploração sustentável dos recursos naturais;

II - promova, prioritariamente nas áreas de conflito, a regularização fundiária.

2.3.2. Achado 5

Necessidade de uma política florestal sustentável

2.3.2.1. Uma política florestal adequada é fundamental para a maior efetividade das ações de governo no desenvolvimento sustentável do setor madeireiro na Amazônia.

2.3.2.2. Como se pode observar na publicação Indicadores Rurais ano VII n° 49, anexo 7, a exploração madeireira e subprodutos gerou, aproximadamente, ***2,5 bilhões de dólares de superávit na balança comercial de Janeiro a Setembro em 2002****, com exportação de US$ 3.069,4 milhões e importação de US$ 491,8 milhões. Figura na terceira posição entre os produtos mais exportados e na importação é superado, apenas, pelo trigo. Dados de Janeiro a Setembro de 2003 apresentam variação positiva na exportações da ordem de 28,3 %, enquanto as importações diminuíram na ordem de 10,4%, em relação aos dados de 2002. Portanto o setor tem importante papel na geração de divisas para o país e apresenta forte tendência no aumento do superávit da balança comercial.*

2.3.2.3. Apesar da importância econômica do setor, a equipe constatou que a política florestal do país não é compatível com a magnitude econômica do setor e com a dimensão territorial que deve abarcar. O PPA 2004-2007, do Governo atual, prevê o dispêndio de R$ 107.419.298,00 para os próximos 4 anos, correspondendo a menos de 27 milhões por ano (se não houver contigenciamento, fato pouco provável) a um setor que gera mais de 2,5 bilhões de divisas, e necessita de urgentes e profundas transformações no seu modus operandi para se transformar de extrator a produtor de madeira.

2.3.2.4. A presente auditoria levantou alguns pontos que devem ser revistos ou aprimorados pelos gestores governamentais afim de promover a legalização e desenvolvimento sustentável do setor madeireiro. São esses os pontos: garantir ao setor acesso à floresta, financiamento, políticas de incentivo à exploração sustentável, fomento, assistência técnica, fiscalização, divulgação de dados do setor, promoção dos produtos brasileiros no exterior.

2.3.2.5. O Ibama, em 2003, mudou os procedimentos para aprovação dos planos de manejo, passando a exigir documento de titulação da área e passou a não aceitar documentos que comprovam somente a posse da terra. Com a alteração muitos madeireiros não têm conseguido aprovar seus planos de manejo, perdendo, assim, o direito de acesso à floresta. Esse fato gerou fortes impactos no setor, que se mobilizou com manifestações em Altamira/PA, no mês de Novembro do corrente ano, contra às ações do Ibama e do Incra.

2.3.2.6. O financiamento do setor florestal tem sido pouco eficiente. Em entrevista com Sr. Idacir Peracchi, dono da Juruá Florestal Ltda., o único empresário entrevistado que havia conseguido financiamento em entidade financeira estatal – Basa – , foram relatadas à equipe as dificuldades burocráticas enfrentadas. Além disso, as garantias têm que somar 130% do valor financiado, contudo o estoque de madeira não é aceito como garantia. Com esse quadro, o financiamento fica restrito a poucas empresas. O Sr. Antônio – Maflops – também relatou sua dificuldade em conseguir financiamento por falta de garantia, mesmo possuindo grande estoque de madeira.

2.3.2.7. Outro ponto fundamental para estruturar a exploração sustentável de madeira é diminuir a competição entre a madeira proveniente de desmatamento legal (dentro dos limites permitidos pela legislação vigente) e a madeira proveniente de planos de manejo. A burocracia para aprovação dos planos e a demora com que se procede a análise deles por parte do Ibama desestimula os empreendedores, que acabam por realizar a extração de madeira via desmatamento legal ou mesmo pela extração ilegal. Os planos de manejo necessitam de procedimentos, como o inventário florestal, que encarecem a exploração e limitam a quantidade de madeira explorada por área, enquanto no desmatamento o único custo é o corte e transporte da madeira e o rendimento é muito maior, pois há o corte raso da vegetação, ou seja, todas as árvores são derrubadas.

2.3.2.8. O fomento, assistência técnica, divulgação de dados do setor e a promoção de produtos madeireiros brasileiros no exterior são pontos que devem ser incentivados pelo setor público para induzir o crescimento sustentável da atividade madeireira. Entretanto a própria normatização emperra o setor. Foi verificado que a Portaria n° 83 - Ibama veta a exportação de carvão vegetal advinda de florestas nativas. Tal normativo, que preconiza a prudência na exploração dos recursos florestais do país, acaba por criar entraves na exportação de um subproduto das serrarias, que por economia é queimado a céu aberto gerando impactos ambientais.

2.3.2.9. O último ponto a ser analisado é, talvez, o mais problemático, trata da fiscalização. Com a dimensão continental do país, considerando que metade da exploração madeireira na Amazônia ocorre de forma ilegal e aliado à baixa quantidade, e mal remunerados, de fiscais do Ibama conduzem à ineficiência na fiscalização. A tecnologia atual propicia formas de controle bem eficientes. Técnicas de rastreamento remoto, imagens de satélite, monitoramento efetuado pelo Inpe, entre outros mecanismos, podem criar sistemáticas para focalizar as regiões alvo de fiscalização. Por outro lado, a introdução da cadeia de custódia (cadeia de custódia constitui o processo de rastreabilidade do bem madeireiro para comprovar sua origem) da madeira explorada, nos moldes da certificação florestal, poderia dar maior confiabilidade na procedência da madeira. A equipe entende que sem a modernização da fiscalização e com a fragilidade da carreira de fiscal do Ibama o controle da atividade não aumentará a expectativa de punição aos infratores e não coibirá a ilegalidade.

2.3.2.10. O setor florestal não tem recebido atenção, por parte das autoridades públicas, condizente com a magnitude do papel econômico e ambiental que a floresta exerce para o país. Os dados de produção, o superávit comercial e outros indicadores, que demonstram a real importância do setor, acabam camuflados, porque eles estão incluídos nos indicadores globais do setor agrícola. Isso gera uma distorção enorme, por não evidenciar o setor, principalmente por ser uma atividade que concorre com o setor agropecuário por terra e é renegado a segundo plano.

Pode-se evidenciar esse fato pelo montante de recursos destinados ao setor agrícola (que por sinal possui uma estrutura ministerial para tutorá-la), em comparação com o setor florestal que deveria cuidar de mais da metade do território brasileiro com míseros 27 milhões por ano (e para tanto conta com apenas um programa: 0506 – Programa Nacional de Florestas).

2.3.2.11. A ilegalidade pode ser considerada um dos entraves ao crescimento sustentável do setor madeireiro. Partindo de dados que indicam que metade da exploração é ilegal, e portanto, não se sujeita às imposições e regulamentações do Estado, pode-se entender a desorganização do setor, que possui forte poder econômico e político capaz de mobilizar sua base em manifestações contra o cumprimento de normas legais, como abordado no Achado 3.

2.3.2.12. Como efeito da desorganização na exploração de florestas nativas na Amazônia tem-se o desperdício de bens florestais e ambientais gerados pela cobertura vegetal, a degradação acelerada dos solos, aumento da propensão ao fogo na mata, diminuição do estoque madeireiro, extinção de espécies, degradação dos recursos hídricos, comprometimento da imagem internacional do Brasil e conflitos sociais.

2.3.2.13. Outro efeito grave é o fato de os posseiro e proprietários de terras, devidos aos entraves burocráticos, migrarem para outras atividades ou partirem para ilegalidade. Desse modo o poder público além de perder o controle sobre a atividade, perde recursos (tributos), torna a fiscalização mais difícil e onerosa e contribui para maior degradação da floresta.

<u>Recomendações:</u>

*2.3.2.14. **Recomendar** à Secretaria de Biodiversidade e Floresta (MMA), à Secretaria de Coordenação da Amazônia (MMA), à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (MMA), ao Incra, ao Ibama e ao Basa, que atuem de forma coordenada no estabelecimento de uma política florestal sustentável na Amazônia Legal que considere: o Zoneamento Econômico Ecológico, regularização fundiária, concessão florestal, incentivos fiscais para exploração sustentável, fomento, assistência técnica florestal, recuperação de áreas degradadas e ênfase na modernização da fiscalização.*

*2.3.2.15. **Recomendar** ao Ibama que:*

I - reavalie a portaria que veta a exportação de subprodutos do processo de industrialização da madeira, para viabilizar as exportações de carvão vegetal proveniente de extração legal.

II - estude a viabilidade de aplicação de mecanismos econômicos, visando equiparar a competição da madeira explorada com planos de manejo e à proveniente de desmatamento legal.

*2.3.2.16. **Recomendar** à Secretaria de Desenvolvimento da Produção (MDIC) que estude estratégias para ampliar a divulgação no mercado mundial das potencialidades das madeiras tropicais brasileiras, com vistas a ampliar o número de espécies comercializadas no exterior.*

*2.3.2.17. **Recomendar** à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (MP) e Ibama que estudem formas de viabilizar a inclusão de dispositivos regulamentares da Lei nº 8.666/93 que garantam a legalidade dos produtos provenientes de recursos madeireiros nas compras do poder público.*

*2.3.2.18. **Recomendar** o encaminhamento de cópia da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, bem como do inteiro teor do presente relatório a todos governadores dos estados da região da Amazônia Legal (Roraima, Rondônia, Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Mato Grosso, a oeste do meridiano 44°W no Maranhão e acima do paralelo 13° S nos estados de Tocantins e Goiás), ao Congresso Nacional e à Ministra do Meio Ambiente.*

2.3.2.19. A adoção das recomendações efetuadas visam à superação dos entraves para adoção do manejo sustentável e a sua difusão na região da Amazônia Legal.

2.3.3. Conclusão da questão

2.3.3.1. Planos de manejo florestais na região da Amazônia Legal podem contribuir para sustentabilidade do setor madeireiro no longo prazo. Entretanto, há problemas de ilegalidades no processo de extração de toras da floresta e de graves irregularidades em grande parte dos projetos de manejo aprovados pelo Ibama. Esses problemas levam à exploração fora dos padrões técnicos adequados e recomendados pelas pesquisas técnicas, podendo resultar na degradação da floresta.

O setor madeireiro movimenta significativa quantia de recursos e contribui para geração de divisas ao País, porém não tem recebido a merecida atenção das autoridades públicas, que contam com pequena estrutura e orçamento para controlar e desenvolver a atividade de maneira sustentável.

2.3.3.2. Os problemas fundiários da região são determinantes na efetividade do sucesso da exploração racional da floresta. Há modelos de produção bem sucedidos em terras privadas, em áreas de assentamento do Incra e em terras do Governo Federal (por exemplo nas Florestas Nacionais – Flonas). Portanto, com boa regulamentação, incentivos e controle eficiente, o manejo florestal pode ser alternativa viável para diferentes atores envolvidos no processo. Porém, a falta de titulação da terra deixa espaço para conflitos agrários, principalmente quando se trata de um setor que detém poder econômico em regiões onde o Estado não tem forte presença.

2.3.3.3. As políticas para o desenvolvimento do setor devem envolver vários órgãos e entes governamentais. Com as recomendações da equipe, o Governo tem a oportunidade de dar indicações claras ao setor de que não tolerará ilegalidade e degradação ambiental. Disciplinando as compra do setor público para produtos de origem florestal, o governo incentivará adequação de diversos produtores que tenham o setor público como cliente. O governo deve buscar por todos os meios o controle da atividade, porém, dando condições estruturais e financeiras ao setor.

3. Conclusão

3.1. O Manejo Florestal é o caminho lógico para exploração racional de florestas nativas. A Floresta Amazônica representa, atualmente, a maior reserva de floresta tropical do mundo, fato que sensibiliza a atenção mundial na proteção deste importante ecossistema. Os índices de desmatamento e a degradação desse estoque de bens madeireiros e ambientais podem no longo prazo comprometer o desenvolvimento regional e provocar fortes impactos econômicos e ambientais no cenário mundial.

3.2. Apesar da importância econômica, social e ambiental que a floresta exerce na região, há gargalos no processo produtivo que distorcem a boa prática representada pelo avanço fundamental do papel que o manejo poderia realizar na região. Por meio deste trabalho de auditoria pôde-se evidenciar que, se forem tomadas algumas precauções em determinadas operações realizadas no campo, havendo preocupações sociais e de segurança pessoal na implantação do sistema produtivo e com o estímulo ao mercado de produtos madeireiros de origem comprovada, há perspectiva do desenvolvimento sustentável do setor madeireiro, gerando empregos, tributos, benefícios sociais e econômico compatíveis com as restrições ambientais da região.

3.3. Tecnicamente o Manejo Sustentável demonstra-se mais viável que a exploração nos moldes convencionais, com custos de produção mais baixo, mercado mais seguro e com a vantagem de manter a estrutura florestal. Isso permite o encurtamento do ciclo de produção e possibilita o aproveitamento de diversos produtos não madeireiros na área, sem o esgotamento dos recursos naturais.

3.4. Portanto se conclui que o manejo florestal representa um instrumento que atende os pressupostos para tornar a atividade madeireira na Amazônia Legal sustentável, desde que mudanças urgentes sejam impostas. Nesse sentido foram sugeridas recomendações da equipe a diversos órgãos públicos na esfera Federal, que se acatadas podem mudar a lógica da exploração de madeiras nativas na região, contribuindo para implantação de projetos economicamente viáveis, socialmente justo e ecologicamente responsável.

4.Proposta de Encaminhamento

4.1. Ante todo o exposto, submetemos os autos à consideração superior, com vistas ao encaminhamento do presente processo ao Ex.^{mo} Senhor Ministro Relator Humberto Guimarães Souto, propondo, com fulcro no art. 43, inciso I da Lei 8.443/92 e no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno do TCU:

4.1.1. ***Recomendar*** *ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) que:*

I - adote medidas para desburocratizar o processo de aprovação dos planos de manejo florestal a fim de incentivar o setor madeireiro a adotar as práticas sustentáveis, conforme item 2.2.1.13.

II - estude a viabilidade de aplicação de mecanismos econômicos visando equiparar a competição entre a madeira explorada com base em planos de manejo e a proveniente de desmatamento legal, conforme item 2.2.1.13 e 2.3.2.15.

III - padronize os critérios de avaliação técnica para aprovação de planos de manejo florestal, conforme item 2.2.1.13.

IV - capacite seus funcionários para a execução de processos padronizados de avaliação e fiscalização dos planos de manejo florestal, conforme item 2.2.1.13.

V - reavalie a portaria que veta a exportação de subprodutos do processo de industrialização da madeira, para viabilizar as exportações de carvão vegetal proveniente de extração legal, conforme item 2.3.2.15.

*4.1.2. **Determinar** ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis que, com fulcro na Instrução Normativa-MMA nº 04, de 4 de março de 2002, art. 58, observe o prazo para análise e aprovação dos planos de manejo, conforme item 2.2.1.14.*

*4.1.3. **Recomendar** à Secretaria de Biodiversidade e Floresta (MMA), à Secretaria de Coordenação da Amazônia (MMA), à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (MMA) e ao Incra que providenciem o macro zoneamento da Amazônia legal com objetivo de evidenciar as regiões com aptidão à exploração florestal, bem como as áreas de terra pública protegidas, devolutas ou sem titularidade e áreas privadas, para nortear as políticas florestais na região, conforme item 2.3.1.14.*

*4.1.4. **Recomendar** à Secretaria de Biodiversidade e Floresta (MMA), à Secretaria de Coordenação da Amazônia (MMA), à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (MMA), ao Incra, ao Ibama e ao Basa que atuem de forma coordenada no estabelecimento de uma política florestal sustentável na Amazônia Legal que considere: o Zoneamento Econômico Ecológico, regularização fundiária, concessão florestal, incentivos fiscais para exploração sustentável, fomento, assistência técnica florestal, recuperação de áreas degradadas e ênfase na modernização da fiscalização, conforme item 2.3.2.14.*

*4.1.5. **Recomendar** ao Incra que:*

I - considere a aptidão florestal nos Projetos de Desenvolvimento de Assentamento (PDA) da região Amazônica, propiciando condições, estruturais e financeiras, favoráveis à exploração sustentável dos recursos naturais, conforme item 2.3.1.15.

II - promova, prioritariamente nas áreas de conflito, a regularização fundiária, conforme item 2.3.1.15.

*4.1.6. **Recomendar** à Secretaria de Desenvolvimento da Produção (MDIC) que estude estratégias para ampliar a divulgação no mercado mundial das potencialidades das madeiras tropicais brasileiras, com vistas a ampliar o número de espécies comercializadas no exterior, conforme item 2.3.2.16.*

*4.1.7. **Recomendar** à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (MP) e Ibama que estudem formas de viabilizar a inclusão de dispositivos regulamentares da Lei nº 8.666/93 que garantam a legalidade dos produtos provenientes de recursos madeireiros nas compras do poder público, conforme item 2.3.2.17.*

*4.1.8. **Encaminhar** cópia da Decisão que vier a ser adotada pelo Tribunal, assim como do Relatório e do Voto que a fundamentarem, bem como do inteiro teor do presente relatório a todos governadores dos estados da região da Amazônia Legal (Roraima, Rondônia, Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Mato Grosso, a oeste do meridiano 44°W no Maranhão e acima do paralelo 13° S nos estados de Tocantins e Goiás), à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados e à Ministra do Meio Ambiente."*

É o Relatório.

VOTO

O relatório ora sob exame, decorrente de trabalho de auditoria ao mesmo tempo ambicioso e exaustivo, proporciona uma adequada visão da atividade e das experiências de manejo florestal sustentável.

Reputo acima de qualquer discussão a importância estratégica da área auditada e sua relevância social, tendo em vista a premente necessidade de buscar-se o desenvolvimento sustentável da Amazônia Legal, sem descurar da proteção àquele meio ambiente. Consoante registrado pela equipe de auditoria, ademais, para que determinada prática possa ser considerada sustentável, ela deve ser economicamente viável, ecologicamente correta e socialmente justa. Nesse sentido, é alvissareiro constatar que o manejo florestal, como forma de exploração, é exemplo de boa prática de proteção e promoção do desenvolvimento da Floresta Amazônica e efetivamente pode ser considerado sustentável.

Por outro lado, verifico que, embora tenham sido reconhecidos todos os méritos do manejo florestal sustentável e das experiências já em funcionamento de tal prática, foram também identificadas diversas fragilidades e oportunidades de melhoria nos processos de entes governamentais atinentes ao acompanhamento de processos de extração de madeira e à autorização de projetos de manejo, para o que são propostas diversas determinações e recomendações, que considero apropriadas.

Tendo em vista a excelência do trabalho desenvolvido, sendo dignos de louvor tanto seu esmero metodológico quanto seu zelo técnico, considero que deva o Tribunal, desde já, conceder autorização para que se divulgue o inteiro teor do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional elaborado pela Equipe de Auditoria.

Diante do exposto, acompanhando as propostas de encaminhamento da Unidade Técnica, com os ajustes considerados necessários, VOTO por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à consideração deste Egrégio Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 424/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC 017.231/2003-8
2. Grupo I, Classe de Assunto V: Relatório Auditoria de Natureza Operacional
3. Responsável: Marcus Luiz Barroso Barros, Presidente (CPF nº 001.332.802-68)
4. Entidade: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secob
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria de natureza operacional realizada, no período de 15/10 a 12/12/2003, com foco em ações governamentais eficazes no sentido de proteger o meio ambiente na Região Amazônica permitindo seu desenvolvimento e, dentro desse tema, tendo como objetivo estudar experiências de *"emprego de técnicas de manejo florestal sustentável na Amazônia, identificando as ações que obtiveram êxito em promover o desenvolvimento sustentável da região e que poderiam ser apoiadas e adotadas pelo Governo Federal, bem como apresentar recomendações para melhoria do desempenho da atuação governamental na proteção ambiental*";

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/92 e no art. 250, incisos II e III, do Regimento Interno desta Casa, em:

9.1. determinar ao Ibama que, com fulcro na Instrução Normativa-MMA nº 04, de 4 de março de 2002, art. 58, observe o prazo para análise e aprovação dos planos de manejo;

9.2. recomendar ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – Ibama que:

9.2.1. adote medidas para desburocratizar o processo de aprovação dos planos de manejo florestal a fim de incentivar o setor madeireiro a adotar as práticas sustentáveis;

9.2.2. estude a viabilidade de aplicação de mecanismos econômicos visando a equiparar a competição entre a madeira explorada com base em planos de manejo e a proveniente de desmatamento legal;

9.2.3. padronize os critérios de avaliação técnica para aprovação de planos de manejo florestal;

9.2.4. capacite seus funcionários para a execução de processos padronizados de avaliação e fiscalização dos planos de manejo florestal;

9.3. recomendar à Secretaria de Biodiversidade e Floresta (MMA), à Secretaria de Coordenação da Amazônia (MMA), à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (MMA) e ao Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra que providenciem o macro zoneamento da Amazônia legal com objetivo de evidenciar as regiões com aptidão à exploração florestal, bem como as áreas de terra pública protegidas, devolutas ou sem titularidade e áreas privadas, para nortear as políticas florestais na região;

9.4. recomendar à Secretaria de Biodiversidade e Floresta (MMA), à Secretaria de Coordenação da Amazônia (MMA), à Secretaria de Desenvolvimento Sustentável (MMA), ao Incra, ao Ibama e ao Basa que atuem de forma coordenada no estabelecimento de uma política florestal sustentável na Amazônia Legal que considere: o Zoneamento Econômico Ecológico, regularização fundiária, concessão florestal, incentivos fiscais para exploração sustentável, fomento, assistência técnica florestal, recuperação de áreas degradadas e ênfase na modernização da fiscalização;

9.5. recomendar ao Incra que:

9.5.1. considere a aptidão florestal nos Projetos de Desenvolvimento de Assentamento (PDA) da região Amazônica, propiciando, sempre que cabível, condições, estruturais e financeiras, favoráveis à exploração sustentável dos recursos naturais;

9.5.2. promova, prioritariamente nas áreas de conflito, a regularização fundiária;

9.6. recomendar à Secretaria de Desenvolvimento da Produção (MDIC) que estude estratégias para ampliar a divulgação no mercado mundial das potencialidades das madeiras tropicais brasileiras, com vistas a ampliar o número de espécies comercializadas legalmente no exterior;

9.7. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e ao Ibama que estudem formas de normatizar a obrigatoriedade da verificação da origem da matéria-prima, em especial quanto à legalidade na extração, sempre que os órgãos e entes públicos federais forem adquirir produtos que tenham madeira em sua composição;

9.8. encaminhar cópia do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, e do inteiro teor do relatório elaborado pela Equipe de Auditoria a todos governadores dos estados da região da Amazônia Legal (Roraima, Rondônia, Acre, Amazonas, Amapá, Pará, Mato Grosso, Maranhão, Tocantins e Goiás), à Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias da Câmara dos Deputados e à Ministra do Meio Ambiente;

9.9. determinar à Secob que realize o monitoramento deste Acórdão, nos termos do art. 243 do Regimento Interno;

9.10. autorizar, desde já, a divulgação do inteiro teor do Relatório de Auditoria de Natureza Operacional elaborado pela Equipe de Auditoria;

9.11. arquivar estes autos.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 009.402/2002-4 (com 3 volumes)
Natureza: Acompanhamento
Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra / Superintendência no Estado do Paraná
Responsáveis: Celso Lisboa de Lacerda, Superintendente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná a partir de 28/02/03 (CPF 557.390.089-72), José Carlos de Araújo Vieira, Superintendente a partir de 04/05/99 (CPF 017.431.719-00), Petrus Emile Abi Abib, Superintendente a partir de 16/02/98 (CPF 041.128.902-06) e Maria de Oliveira, Superintendente a partir de 14/06/96 (CPF 201.893.119-91)
Advogado constituído nos autos: não consta

Sumário: Inspeção realizada para apurar indícios de irregularidades praticadas no âmbito da Superintendência Regional do Incra no Paraná, noticiados por ocasião das audiências públicas relativas à Proposta de Fiscalização de Controle nº 16, de 29/09/99, aprovada pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. Remessa das informações colhidas à aludida Comissão. Encaminhamento de cópias. Arquivamento dos autos.

RELATÓRIO

Trata-se de processo de Acompanhamento constituído em obediência ao item 8.5.3 da Decisão Plenária nº 331/2002, por meio da qual este Tribunal, após apreciar Relatório de Auditoria realizada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-Incra, determinou que a Secex/PR apurasse os indícios de irregularidades ocorridos na Superintendência Estadual daquela autarquia no Paraná.

A documentação que deu suporte aos aludidos indícios é resultante de audiências públicas promovidas em 1999 pela Proposta de Fiscalização de Controle nº 16, de 29/09/99, aprovada pela Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, que teve por objetivo fiscalizar o INCRA, suas Superintendências Regionais e a Reforma Agrária e estão abaixo indicadas (fl. 73-VP):

“a) denúncia de falta de assistência nos assentamentos;

b) declaração do Sr. João Fernandes Mori, representante dos proprietários da Fazenda Marília: parecer fraudulento da produtividade da propriedade e declaração da justiça sobre irregularidade administrativa do INCRA;

c) declaração do Sr. Antônio Admilson Barbosa: denúncias contra o MST em favorecer pessoas do assentamento;

d) declaração por escrito do Sr. Aurélio Gaspar da Silva: falta de assistência técnica, de saneamento básico e casas abandonadas;

e) documentação de avaliação de terra do Sr. José Roberto Rossato (desapropriação da Fazenda Nossa Senhora Aparecida, São Jerônimo da Serra);

f) declaração por escrito do Sr. Luiz de Abreu: ameaça de morte e expulsão do assentamento;

g) declaração por escrito do Sr. Jardelino dos Santos Stefanis: expulsão de assentamento;

h) declaração do Sr. Fernando Bittar Trochmann: laudos com pareceres de produtividade contrários sobre a mesma propriedade (desapropriação da Fazenda Victória, em Querência do Norte/PR);

i) laudo pericial da propriedade do Sr. Francisco de Carvalho Gomes Filho (desapropriação da Fazenda Santa Filomena, em Guairaça e Planaltina/PR);

j) ofício de desligamento da Cooperativa (Coana), sem assinatura e número, e de solidariedade ao Sr. Celso Antônio Beckers;

k) declaração por escrito do Sr. Pedro Oliveira Anhaia: exclusão de assentamento; e

l) documentação jornalística de ações ilegais do MST e do INCRA, e Boletins de Ocorrência de roubo de gado pelo MST".

Informou a Secex/PR que alguns dos assuntos acima já foram tratados por este Tribunal (TC 014.159/2000-5 – deficiência na assistência técnica aos assentados e TC 013.866/2000-3 – cobrança de 'pedágio financeiro' pelo MST e possível retenção de recursos destinados aos agricultores pela Cooperativa de Trabalhadores Rurais e Reforma Agrária do Centro-Oeste do Paraná, no Município de Laranjeiras do Sul), sendo necessária, no entanto, a verificação: do estágio em que se encontram os processos de desapropriação e de indenização; da existência de laudos de avaliação conflitantes; da possível extração ilegal de madeira em assentamento; da existência de casas abandonadas; e da ausência de saneamento básico em vila de assentados, motivo pelo qual foi realizada inspeção na Superintendência Regional do Incra no Paraná.

Segue abaixo os resultados obtidos pela aludida Unidade Técnica (fls. 829/33-Vol. 3):

"I – Desapropriação da Fazenda Marília, Colorado/PR (item 2, fls. 823/824) – *[item 'b' supra]***:**

3.O Processo de Desapropriação foi extinto 14/10/2002, sem julgamento do mérito, com base no art. 267, VI, do Código de Processo Civil, por ausente a possibilidade jurídica do feito. A área foi retomada pelos proprietários.

4.Entendeu o Ex^{mo} Juiz Federal Substituto da 3ª Vara Federal de Maringá que restou clara a precipitação do INCRA ao ajuizar a Ação. No seu entendimento, a simples dúvida acerca da produtividade da área já seria motivo suficiente para extinção do processo. Informou também que a nova perícia realizada em Ação Ordinária havia concluído que o imóvel era produtivo e que o assistente técnico da autora (INCRA) havia concordado com o parecer do perito.

5.O processo administrativo nº 54.201.002409/97-48 contém a documentação do procedimento de desapropriação. Iniciou-se em 08/09/1997 por meio da notificação às proprietárias informando que técnicos do INCRA fariam levantamento de dados e informações relativas ao imóvel, inclusive para verificação da função social. Foi solicitado que fossem disponibilizados diversos documentos e informado que o procedimento culminaria no preenchimento da Declaração para Cadastro de Imóvel Rural – DP. É o procedimento padrão.

6.Do levantamento realizado foram obtidos índices que classificaram a propriedade como grande improdutiva: GUT- Grau de Utilização da Terra de 85,13% e Grau de Eficiência na Exploração de 82,50%.

7.Posteriormente, as proprietárias tomaram medidas que elevaram os indicadores de produtividade da área, como por exemplo a averbação da "reserva legal" que por não estar legalmente identificada era considerada área improdutiva. Recorreram da decisão do INCRA quatro vezes, administrativamente. O Decreto de Desapropriação foi publicado no DOU em 13/12/1998.

8.A polêmica maior do processo diz respeito ao último recurso administrativo, que só foi analisado às vésperas da edição do Decreto de Desapropriação e que modificaria a classificação da

propriedade para “produtiva”. Houve denúncia de que a análise produzida por técnico do INCRA foi retirada do processo e substituída por outros documentos.

9.O fato foi objeto de inquérito na Polícia Federal. Após todo o procedimento de inquirição de testemunhas concluiu-se que muito embora o laudo tenha sido posteriormente juntado aos autos em forma de fotocópia, este de fato foi subtraído ou então perdido. Todavia não foi possível alcançar os elementos que pudessem indicar a sua autoria.

10.A Procuradoria do República no Estado do Paraná, no Processo nº 99.0011412-4, endossou o relatório do inquérito acrescentando que ficou demonstrada a materialidade do delito mas não haveria evidências que conduzissem a conclusão da autoria definitiva inviabilizando a propositura de ação penal. Entendeu ainda que o desaparecimento do documento não causou prejuízo às partes, tendo em vista que o processo teve seu curso, com a juntada do parecer técnico e laudo pericial desaparecidos. O Juiz Federal Substituto da 3ª Vara Criminal em Curitiba determinou o arquivamento do processo.

11.A sindicância instaurada no âmbito administrativo teve destino semelhante. Tomou o depoimento de várias pessoas. Propôs o arquivamento do processo com a possibilidade de reabertura na hipótese de surgirem fatos novos que possam levar à autoria, visto que restou comprovado o cometimento de infração funcional.

12.Deve-se acrescentar que após a identificação de indícios que poderiam mudar o conceito da propriedade para “produtiva”, a Procuradoria Regional do INCRA no Paraná já havia proposto para a Procuradoria Geral a desistência da Ação de Desapropriação. Entre os vários pareceres que constam no processo, houve um entendimento dominante de que a melhor atitude seria aguardar o desfecho da Ação Ordinária que solicitava nova perícia.

13.Por último, o fato de a propriedade ter sido declarada “produtiva” após a perícia judicial não desclassifica os levantamentos técnicos anteriormente executados pelo INCRA. O expediente do recurso administrativo não pode ser utilizado indefinidamente e a característica de produtividade da área, assim como a averbação da reserva legal, deve ser permanente e não apenas no momento de uma iminente desapropriação.

II – Desapropriação da Fazenda Nossa Senhora Aparecida, São Jerônimo da Serra (item 5, fl. 825) – *[item ‘e’ supra]***:**

14.O imóvel encontra-se adjudicado em definitivo ao INCRA. Há uma discussão judicial acerca do valor da indenização na 3ª Vara Federal de Londrina-PR.

15.O valor fixado pelo INCRA, R$ 3.158,20 por alqueire, foi emitido em Laudo de Vistoria e Avaliação referendado por ampla pesquisa de mercado e tratamento estatístico (fls. 542/543). Por meio de contestação judicial promovida pelos antigos proprietários, foram designadas Oficiais de Justiça que avaliaram o imóvel em R$ 4.500,00 por alqueire (fls. 522/523). Posteriormente, laudo de Perito do Juízo avaliou o alqueire em R$ 5.410,00.

16.Em sentença no processo de desapropriação, em 02/09/2002, o Juiz Federal da 3ª Vara de Londrina-PR entendeu que, consideradas as diferenças de valores oriundas da diferença de datas em que cada avaliação foi realizada, o valor mais razoável a indenizar seria de R$ 4.252,63 por alqueire de terra nua mais um valor pelas benfeitorias.

17.A Procuradoria Regional do INCRA no Paraná apresentou recurso de apelação, em 30/09/2002, informando que o método utilizado pelo Órgão à época da avaliação do imóvel encontrava-se em estrita observância aos comandos da Instrução Normativa nº 08, de 03/12/1993, e que foram consideradas as particularidades apresentadas na propriedade com relação à capacidade de uso das terras de fato existentes. Ainda não há análise do recurso.

III – Desapropriação da Fazenda Victória, em Querência do Norte/PR (item 8, fl. 826) – *[item ‘h’ supra]***:**

18.O processo administrativo nº 54200.001724/98-11 contém a documentação do procedimento de desapropriação. Iniciou-se em 02/05/98 por meio de ordem de serviço para

levantamento de dados e informações relativas ao imóvel de 217 hectares. Foi declarado improdutivo e passível de desapropriação para o assentamento de 10 (dez) famílias.

19.Por meio de recursos administrativos e nova vistoria na área, a Divisão Fundiária do INCRA reavaliou o imóvel em virtude de divergências quanto à área de reserva legal e na contagem de bovinos. Em 03/03/1999 foi expedido ofício ao proprietário informando sobre a classificação do imóvel como produtivo. Foi cancelado o processo de desapropriação.

20.Os proprietários tomaram medidas conflitantes: inicialmente, em 23/04/1999, admitiram o valor fixado na avaliação do INCRA mas reformularam a proposta em 10/06/1999 (fls. 670/671). Ao mesmo tempo requeriam a ratificação do título do imóvel para atendimento da Medida Provisória nº 1.797, de 06/01/1999, posteriormente convertida na Lei nº 9.871/99.

21. Atualmente os proprietários pleiteiam indenização por perdas e danos e lucros cessantes ocasionados por integrantes do MST que haviam invadido a propriedade. A Procuradoria do INCRA contesta a acusação na 1ª Vara Federal de Ponta Grossa-PR.

IV – Desapropriação da Fazenda Santa Filomena, em Guairaça e Planaltina/PR (item 9, fl. 827) – *[item 'i' supra]***:**

22.Trata-se de Laudo Pericial contratado pelos proprietários da Fazenda Santa Filomena, situada nos municípios de Guaiçara e Planaltina/PR, sobre a produtividade da área com o objetivo de subsidiar a Ação Cautelar º 98.3013369-9 (fls. 678/703). Neste relatório foi concluído que a propriedade deveria ser classificada como produtiva.

23.Na ação ordinária movida pelos proprietários a Procuradoria Regional do INCRA solicita vários esclarecimentos ao perito. Considerada a hipótese de "improdutividade" da área à época da vistoria, admitida pelo próprio perito nas respostas apresentadas, foi requerido em 05/11/2002 o prosseguimento da ação de desapropriação com a imissão do INCRA na posse do imóvel.

V – Casas abandonadas e ausência de saneamento básico em vila de assentados (item 4, fl. 825) – *[item 'd' supra]***:**

24.O fato refere-se ao crédito de instalação fornecido a 893 famílias no assentamento Ireno Alves dos Santos no valor total de R$ 2.232.500,00. Cada família teve direito a um empréstimo no valor de R$ 2.500,00 para construir sua moradia. O ressarcimento se dará nos mesmos moldes do financiamento do lote.

25.Uma parte dos assentados contratou a COOPROTERRA – Cooperativa Mista de Produção e Trabalho da Reforma Agrária para realizar os trabalhos. Tratando-se de um financiamento, com o acompanhamento e autorização do INCRA, os recursos deveriam ser liberadas pela instituição bancária em duas parcelas, condicionando-se a segunda à comprovação da aplicação da primeira.

26.A Superintendência Regional autorizou o repasse à COOPROTERRA em 12 parcelas, mas não executou um acompanhamento a contento. Várias casas não foram construídas ou apenas em parte executadas.

27.Outra particularidade neste caso foi o fato de pretender-se centralizar a localização de todas as casas, formando uma vila. A experiência revelou-se frustrada em virtude dos assentados posteriormente preferirem morar nos seus lotes. Em conseqüência, vários assentados retiraram parte de suas casas do local para aproveitar o material de construção na sua propriedade. Atualmente o local encontra-se abandonado.

28.A sindicância aberta na Superintendência Regional identificou que 24 casas deixaram de ser construídas e 87 assentados receberam apenas parte do material de construção, totalizando o valor de R$ 139.500,00 não aplicado. Foi responsabilizada a COOPROTERRA e proposta a instauração de Tomada de Contas Especial.

29.Com relação aos servidores do INCRA envolvidos, foi proposta a instauração de Processo Administrativo Disciplinar por ter ficado caracterizada a falta de zelo e dedicação na fiscalização que deveria ter sido exercida, inerentes às atribuições de seus cargos, infringindo os incisos I e III do artigo 116 da Lei nº 8.112/90. O processo encontra-se na Procuradoria Geral do INCRA para despachos finais.

VI – Extração ilegal de madeira em assentamento (item 3, fl. 824)
*[item 'c' supra]***:**

30.Os fatos noticiados têm origem em relatórios realizados por técnicos do próprio INCRA. Em 21/09/96 informaram à Superintendência Regional que estava ocorrendo a retirada de madeira de diversos lotes nos assentamentos Ireno Alves dos Santos e Marcos Freire. Foi instaurado processo administrativo e expedido ofício ao Instituto Ambiental do Paraná – IAP, entidade responsável pela fiscalização no Estado do Paraná, mas não há relato das providências tomadas.

31.Após nova solicitação de providências em 05/05/99, desta vez por parte da Unidade do INCRA em Francisco Beltrão/PR, foi realizada operação de fiscalização pelo IAP que resultou em prisões em flagrante de transportadores e receptadores de madeira da região.

32.No ano de 2000 o IAP intensificou a fiscalização e adotou o procedimento de multar o INCRA. A Superintendência Regional discordou da aplicação de multa enfatizando que tal procedimento privilegiava os próprios infratores. Solicitou cópias dos autos de infração identificando os responsáveis para que fossem penalizados com o cancelamento dos contratos de assentamento.

33.O INCRA tem recorrido administrativamente das multas mas o caso ainda encontra-se em litígio pois ocorre também, de forma isolada, em outros assentamentos. Há entendimentos com os órgãos ambientais no sentido de haver um prévio trabalho de educação ambiental para os assentados.

34.De acordo com o que consta no processo administrativo, ficou caracterizado que a Superintendência Regional tem tomado as providências devidas".

Ante o que apurou, a Secex/PR propôs, com fulcro no art. 169, inciso IV, do Regimento Interno, c/c os arts. 16 e 18 da Instrução Normativa nº 09/95 (fls. 834/5-Vol.3):

"a)informar ao Presidente da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, no que diz respeito às denúncias obtidas na audiência pública promovida em Curitiba-PR pela Proposta de Fiscalização de Controle nº 16, de 29/09/99, que:

a.1) a questão das deficiências na assistência técnica aos assentados foi abordada no TC 014.159/2000-5, com proposta de determinações. O Projeto Lumiar, entidade responsável pela assistência técnica à época e denunciada pelos assentados como inoperante, foi extinto em junho de 2000;

a.2) os casos de extração de madeira em lotes de assentados são denunciados pelos técnicos do INCRA e comunicados aos órgãos de fiscalização ambiental. O INCRA vem sendo autuado como co-responsável pelo desmatamento, situação que contesta por entender que se trata de privilegiar os próprios infratores. Atualmente solicita ao órgão de fiscalização ambiental a identificação dos responsáveis para rescisão de seu contrato de assentamento. Paralelamente, há entendimentos com os órgãos do Governo do Estado no sentido de haver um prévio trabalho de educação ambiental para os assentados;

a.3) nos processos expropriatórios analisados, foi verificado que os procedimentos técnicos e legais foram observados. As ponderações sobre produtividade das áreas e valores de indenização são típicas dos processos. Por outro lado, a constatação de retirada de laudo em processo administrativo originou uma sindicância que, ao final, entendeu que restou comprovado o cometimento de infração funcional mas não foi possível identificar sua autoria;

a.4) quanto à denúncia na Vila Rurópolis, má utilização do crédito de instalação para construção de moradias para os assentados, sindicância aberta na Superintendência Regional identificou que 24 casas deixaram de ser construídas e 87 assentados receberam apenas parte do material de construção, totalizando o valor de R$ 139.500,00 não aplicado. Foi responsabilizada a COOPROTERRA – Cooperativa Mista de Produção e Trabalho da Reforma Agrária e proposta a instauração de Tomada de Contas Especial. Com relação aos servidores do INCRA envolvidos, foi proposta a instauração de Processo Administrativo Disciplinar por ter ficado caracterizada a falta de zelo e dedicação na fiscalização que deveria ter sido exercida, e

b)arquivar o presente processo".

O Ministério Público, ouvido por minha solicitação, manifestou-se de acordo com a proposta da Unidade Técnica (fl. 837-Vol. 3)

É o Relatório.

VOTO

Ante às apurações da Secex/PR, acolho sua proposta de encaminhamento, com as modificações de redação que entendi pertinentes e Voto por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 425/2004 - TCU - Plenário

1.Processo TC 009.402/2002-4 (com 3 volumes)

2.Grupo I, Classe de Assunto: V – Acompanhamento

3.Responsáveis: Celso Lisboa de Lacerda, Superintendente do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no Estado do Paraná a partir de 28/02/03 (CPF 557.390.089-72), José Carlos de Araújo Vieira, Superintendente a partir de 04/05/99 (CPF 017.431.719-00), Petrus Emile Abi Abib, Superintendente a partir de 16/02/98 (CPF 041.128.902-06) e Maria de Oliveira, Superintendente a partir de 14/06/96 (CPF 201.893.119-91)

4.Entidade: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – Incra/Superintendência Estadual no Paraná

5.Relator: Ministro Adylson Motta

6.Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Lucas Rocha Furtado

7.Unidade Técnica: Secex/PR

8.Advogado constituído nos autos: não consta

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Acompanhamento constituído em obediência ao item 8.5.3 da Decisão Plenária nº 331/2002, por meio da qual este Tribunal, após apreciar Relatório de Auditoria realizada no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária-Incra, determinou que a Secex/PR apurasse os indícios de irregularidades ocorridos na Superintendência Estadual daquela autarquia no Paraná.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, em:

9.1 informar ao Presidente da Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados, no que diz respeito às denúncias resultantes da audiência pública promovida em Curitiba/PR pela Proposta de Fiscalização de Controle nº 16, de 29/09/99, que:

9.1.1 a questão das deficiências na assistência técnica aos assentados foi tratada no âmbito deste Tribunal no TC 014.159/2000-5, cuja cópia se encaminha, ressaltando, quanto ao tema, que o Projeto Lumiar, entidade responsável pela assistência técnica à época e denunciada pelos assentados como inoperante, foi extinto em junho de 2000;

9.1.2 os casos de extração de madeira em lotes de assentados são denunciados pelos técnicos do INCRA e comunicados aos órgãos de fiscalização ambiental. O INCRA vem sendo autuado como co-responsável pelo desmatamento, situação que contesta por entender que se trata de privilegiar os próprios infratores. Atualmente, solicita ao órgão de fiscalização ambiental a identificação dos responsáveis para rescisão de seu contrato de assentamento. Paralelamente, há entendimentos com os órgãos do Governo do Estado no sentido de haver um prévio trabalho de educação ambiental para os assentados;

9.1.3 nos processos expropriatórios analisados, foi verificado que os procedimentos técnicos e legais foram observados. As ponderações sobre produtividade das áreas e valores de indenização são típicas dos processos. Por outro lado, a constatação de retirada de laudo em processo administrativo originou uma sindicância que, ao final, entendeu ter restado comprovado o cometimento de infração funcional mas impossível identificação de sua autoria;

9.1.4 a questão da má utilização do crédito de instalação para construção de moradias para os assentados foi apurada, na Superintendência Regional do Incra/PR, por meio de sindicância, que identificou a não construção de 24 casas e o recebimento parcial, por 87 assentados, do material de construção, totalizando um montante não aplicado de R$ 139.500,00. Foi responsabilizada a COOPROTERRA – Cooperativa Mista de Produção e Trabalho da Reforma Agrária e proposta a instauração de Tomada de Contas Especial. Com relação aos servidores do INCRA envolvidos, foi proposta a instauração de Processo Administrativo Disciplinar por ter ficado caracterizada a falta de zelo e dedicação na fiscalização que deveria ter sido exercida;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, à Presidência do Incra, à sua Superintendência Regional no Paraná e à Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados; e

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta (Relator), Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

ADYLSON MOTTA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE V – Plenário.
TC-020.405/2003-0.
Natureza: Monitoramento
Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região - TRT/ES.
Responsável: Maria Francisca dos Santos Lacerda, Presidente do TRT/ES (CPF n.º 290.498.496-87).
Advogado: não há.

Sumário: Monitoramento para verificar o cumprimento das determinações proferidas por meio do Acórdão n.º 61/2003 – Plenário. Descumprimento de uma das determinações. Expedição de determinação para a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis ao exato cumprimento do contrato.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de monitoramento realizado no Tribunal Regional do Trabalho – 17ª Região - TRT/ES, com vistas a verificar o cumprimento das determinações proferidas no TC 018.021/2000-0, por meio do Acórdão nº 61/03 – Plenário.

2.Adoto como parte do Relatório excerto da instrução da lavra do Analista Haroldo de Araújo França, lotado na Secex/ES:

"**1. RESUMO**

Foi realizado monitoramento no Tribunal Regional do Trabalho – 17ª Região (TRT/ES), com vistas a verificar o cumprimento das determinações proferidas no TC 018.021/2000-0, por meio do Acórdão nº 61/03 – Plenário (Sessão de 05/02/2003).

As questões de auditoria e a metodologia utilizadas estão detalhadas nas matrizes constantes do anexo I.

Constatou-se que, dentre os oito itens de determinações realizadas para o TRT/ES, ocorreu a desobediência à orientação no sentido de que fossem adotadas as medidas necessárias ao ressarcimento, por parte da Associação dos Magistrados Trabalhistas no Estado do Espírito Santo - AMATRA/ES, dos valores pagos pelo Tribunal à empresa proprietária de imóvel a título de aluguel de uma sala, em razão de termo de contrato por meio do qual foi cedido à Associação o uso dessa sala locada pelo TRT/ES.

No encaminhamento, destaca-se a proposta no sentido se reiterar essa determinação, com vistas a impedir a continuidade dessas despesas indevidas e a devolução dos montantes desembolsados.

2. INTRODUÇÃO

2.1 Em atendimento ao Acórdão Plenário nº 778/2003, que, dentre outras deliberações, determinou a realização de monitoramento no Tribunal Regional do Trabalho – 17ª Região (TRT/ES), com vistas a verificar o cumprimento das determinações proferidas no TC 018.021/2000-0 por meio do Acórdão nº 61/03 – Plenário (Sessão de 05/02/2003), realizou-se os trabalhos de verificação relatados no presente trabalho.

2.2. Cabe o registro de que a Equipe efetuou estes exames de forma simultânea às atividades objeto dos Registros Fiscalis nºs 860/03 e 1204/2003, realizadas, respectivamente, no TRT/ES e no Tribunal Regional Eleitoral do Estado do Espírito Santo

2.3. Para a realização da presente auditoria, foram utilizadas as diretrizes estabelecidas no Roteiro de Auditoria de Conformidade do TCU.

2.4. Na Fase de Planejamento, foram elaboradas as matrizes de planejamento e de procedimentos constantes do anexo I, nas quais são descritas as questões de auditoria, a metodologia e as limitações aos trabalhos, entre outras informações.

2.5. Os fatos tratados nos presentes autos são pertinentes ao exercício de 2003, dado que as determinações e as ações decorrentes foram efetuadas nesse período.

3. ACHADOS DE AUDITORIA

3.1. Dentre outros entendimentos, o Acórdão n.º 61/03 – Plenário proferiu os seguintes termos:

"9.2. determinar ao TRT da 17ª Região que:

9.2.1. adote providências com vistas a coibir o uso, pelos juizes do órgão, de veículos oficiais a título de representação, proibindo sua utilização em outra finalidade que não as necessidades de trabalho;

9.2.2. mantenha em boa ordem os controles individuais de utilização de viaturas pertencentes ao órgão, orientando seus respectivos condutores para que procedam a registros pormenorizados do objeto do serviço efetuado;

9.2.3. suspenda, caso ainda não o tenha feito, a locação de vagas de garagem excedentes ao número de carros oficiais existentes, por absoluta falta de amparo legal;

9.2.4. reveja o termo de contrato, por meio do qual foi cedido à Associação dos Magistrados Trabalhistas no Estado do Espírito Santo-AMATRA/ES o uso de salas alugadas pelo TRT/ES, ante a infringência ao disposto no art. 1º do Decreto nº 99.509/90, adotando as medidas necessárias ao ressarcimento pela Associação dos valores pagos pelo Tribunal à empresa proprietária do imóvel, a título de aluguel pelas salas utilizadas;

9.2.5. acrescente ao patrimônio do TRT/17ª Região os bens móveis incorporados pela Escola de Magistratura da Justiça do Trabalho no Estado do Espírito Santo-EMATRA/ES, uma vez tratar-se de unidade integrante de sua estrutura;

9.2.6. promova a anexação da prestação de contas da EMATRA/ES à Tomada de Contas apresentada anualmente pelo TRT/ES a este Tribunal de Contas;

9.2.7. limite-se a efetuar contratações com dispensa de licitação fundamentada no art. 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93, quando, comprovadamente, houver nexo entre esse dispositivo, a natureza da instituição contratada e o objeto contratual, este necessariamente relativo a ensino, a pesquisa e a desenvolvimento institucional, o que não é o caso dos serviços de gerenciamento da escola;

9.2.8. adote providências visando à elaboração do Regimento Interno da EMATRA/ES;"

3.2. A partir das verificações in loco, pudemos constatar o pleno atendimento das determinações constantes dos itens 9.2.1 a 9.2.3, assim com no que tange aos itens 9.2.5 a 9.2.8. Todavia, em relação ao item 9.2.4, encontramos a irregularidade descrita a partir do próximo parágrafo.

3.3. Falta de adoção de providências necessárias a obtenção do ressarcimento, por parte da AMATRA/ES, dos valores pagos a título de aluguel pelo TRT/ES em benefício de empresa proprietária de imóvel, desrespeitando-se o termo de contrato por meio do qual foi cedido à Associação o uso da sala locada pelo TRT/ES, bem como a determinação com esta orientação formulada por este TCU e os dispositivos do Decreto n.º 99.509/90.

3.3.1. Situação encontrada: Detectamos que houve uma correta modificação no termo de cessão da sala, tendo sido estipulada na cláusula sexta, dentre outras, a responsabilidade da cessionária de arcar com os custos locatíceos (anexo II). Todavia, esta obrigação contratual vinha sendo descumprida até a data de encerramento dos nossos trabalhos de execução, sendo que a única providência formal adotada pelo TRT/ES foi uma solicitação no sentido de se obedecer o termo pactuado, feita em 14/02/2003 (anexo III), ainda durante a gestão do antecessor da Ex.ma. Senhora Juíza Maria Francisca dos Santos Lacerda, atual ocupante do cargo de Presidente do TRT/ES. Cabe destacar que o parágrafo segundo da cláusula mencionada estipula que a desobediência de tais responsabilidades por parte do cessionário é motivo para a rescisão imediata do instrumento firmado.

3.3.2. Critérios: artigo 1º do Decreto nº 99.509/90, artigo 66 da Lei nº 8.666/93 e item 9.2.4 do Acórdão Plenário TCU nº 61/03.

3.3.3. Causas e Efeitos: A irregularidade foi provocada pela omissão da atual gestão do TRT /17ª Região em adotar todas as medidas necessárias ao cumprimento das orientações legais, resultando na falta de ressarcimento de despesas indevidamente feitas desde 01/02/2002.

3.3.4. Evidências: Declaração constante do item 4 Ofício nº 430/PRESI, no qual a Presidente do TRT/ES reconhece a inadimplência da AMATRA/ES (anexo IV).

3.3.5. Conclusão: Ficou constatado o desrespeito à determinação deste TCU.

3.3.6. Proposta de encaminhamento: Considerando-se que a atual presidente do TRT/ES assumiu o cargo em 21/03/2003, entendemos que a responsabilidade pela ocorrência merece ficar restrita ao seu período de gestão, visto que seu antecessor havia adotado providência no mês anterior com o intuito de sanar o fato, ainda que a mesma tenha se revelado infrutífera, pois em nosso juízo o tempo restante em sua gestão para a adoção de novas medidas afigurava-se exíguo. Avaliamos que a questão possa ser sanada com a reiteração dessa determinação, de modo a possibilitar a interrupção das despesas irregulares e o ressarcimento dos valores desembolsados.

4. OUTRAS INFORMAÇÕES RELEVANTES

4.1. Entendemos, ainda, que algumas informações merecem ser feitas em relação à determinação constante do item 9.2.7 do Acórdão Plenário TCU nº 61/03. Essa orientação foi efetuada por causa do constatado em convênio celebrado pela Escola de Magistratura EMATRA/ES com a Fundação Ceciliano Abel de Almeida (a EMATRA/ES é unidade integrante da estrutura do TRT da 17º Região). Tendo sido esse instrumento aditivado em 20/12/2002 (antes portanto do julgamento feito no âmbito deste TCU), com vistas a prorrogar sua vigência até 31/12/2003, consideramos que não ocorreu nenhuma espécie de descumprimento a essa determinação específica, dado que as posteriores contratações utilizando o inciso XIII do artigo 24 da Lei nº 8.666/93,

ocorridas durante o período abrangido em nos nossos trabalhos, foram realizadas de acordo com os requisitos desse fundamento legal em nossa análise.

4.2. Apesar disso, apreciamos que seria de bom alvitre realizar determinação específica no sentido de que seja interrompida a possível continuidade da vigência do convênio informado, tendo em vista que sua existência foi o que motivou a elaboração da determinação em exame.

5. CONCLUSÃO

5.1. A partir das questões de auditoria formuladas, restou demonstrado que, dentre as oito determinações acompanhadas neste trabalho, somente aquela relacionada à cessão de imóvel foi desobedecida (informada no item 3.3 e respectivos subitens). Com o encaminhamento sugerido, buscamos impedir a continuidade da ocorrência e obter a devolução dos valores gastos.

6. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ex.mo. Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, com a seguinte proposta:

6.1) determinar ao TRT da 17ª Região, com fulcro no art. 71, inciso IX, da Constituição Federal c/c com o art. 45 da Lei n.º 8.443/92, que adote as seguintes providências, comprovando as ações implementadas no prazo de 15 (quinze) dias, contados a partir da ciência da Decisão que vier a ser adotada por este Tribunal:

a) implementar todas as medidas cabíveis, inclusive rescindindo o termo de cessão se porventura for necessário, que sejam suficientes para se obter da AMATRA/ES o ressarcimento dos valores pagos por esse TRT a título de aluguel de sala cedida à referida Associação, tendo em vista a determinação contida no Acórdão Plenário/TCU nº 61/2003 e o artigo 1º do Decreto nº 99.509/90;

b) evitar a continuidade do convênio celebrado pela EMATRA/ES com a Fundação Ceciliano Abel de Almeida, tendo em vista que no Acórdão Plenário/TCU nº 61/2003 foi considerado que esse instrumento não atende ao disposto no artigo 24, inciso XIII, da Lei nº 8.666/93.".

3.O Diretor Substituto da 1ª DT da Secex/ES acolheu os fundamentos da instrução do Analista, mas apresentou proposição distinta, com anuência do Titular da Secretaria, na forma a seguir transcrita:

"Encerradas as atividades de monitoramento no TRT-ES, tendo como objeto o cumprimento das determinações exaradas no âmbito do Acórdão n.º 61/2003 - Plenário, concluiu o grupo auditor pela necessidade de intervenção deste Tribunal para o efetivo implemento de parte da determinação contida no item 9.2.4 do referido *decisum*, abaixo reproduzido:

'9.2.4 reveja o termo do contrato, por meio do qual foi cedido à Associação dos Magistrados Trabalhistas no Estado do Espírito Santo - AMATRA-ES, o uso de salas alugadas pelo TRT-ES, ante a infringência ao disposto no art. 1º do Decreto n.º 99.509/90, adotando as medidas necessárias ao ressarcimento pela Associação dos valores pagos pelo Tribunal à empresa proprietária do imóvel, a título de aluguel pelas salas utilizadas.. '

2. De acordo com as informações coligidas, a Presidência do órgão, em gestão passada, tão logo notificada do teor da determinação, procedeu à repactuação do contrato de cessão das salas alugadas e solicitou à AMATRA-ES o ressarcimento dos custos incorridos. Decorridos dez meses, esta última iniciativa revelou-se infrutífera.

3. Entendo que, diante do inescusável inadimplemento da referida associação, é dever da Administração promover a imediata rescisão do instrumento contratual, tal como avençado na repactuação formulada, sem prejuízo da instauração de tomada de contas especial para cobrança dos valores correspondentes às despesas com aluguéis reconhecidas como irregulares, na forma do art. 8° da Lei n.º 8.443/92.

4. Como claramente expresso no trecho acima transcrito, o Acórdão n.º 61/2003 - Plenário já carreia a determinação ao TRT-ES no sentido de envidar todas as medidas que se fizessem necessárias à obtenção do ressarcimento pela associação profissional dos magistrados trabalhistas. Nesse diapasão, considero que a reiteração da referida determinação, tal como proposta no relatório de fIs. 02 a *05*, além de atentar contra a celeridade e a economia processuais, não traduz incremento de efetividade aos objetivos pretendidos, contribuindo antes para o descrédito em relação à própria utilidade da prestação jurisdicional desta Corte de Contas.

5. Paralelamente, reportando-se ao 'convênio' firmado com a Fundação Ceciliano Abel de Almeida - FCAA - Fundação de apoio vinculada à Universidade Federal do Espírito Santo para o

gerenciamento da Escola de Magistratura Trabalhista do Espírito Santo - EMATRA-ES, propõe o grupo auditor a realização de determinação no sentido de 'evitar a continuidade do convênio celebrado pela EMATRA-ES com a Fundação Ceciliano Abel de Almeida, tendo em vista que no Acórdão Plenário TCU n.º 61/2003 foi considerado que esse instrumento não atende ao disposto no artigo 24, inciso XIII, da Lei n.º 8.666/93'.

6. Entendo, da mesma forma, que se trataria de mera repetição de determinação já exarada. O item 9.2.7 não exige do TRT-ES a denúncia ou resilição da avença firmada com a FCAA. Eventual formulação de novo termo aditivo, que prolongue a vigência do 'convênio' representa apenas uma possibilidade de realização futura de ato de gestão irregular, cuja repulsa pelo ordenamento jurídico foi desnudada por este Tribunal no momento do julgamento da matéria. Ademais, o prolongamento da relação obrigacional, caso venha a ocorrer, será necessariamente detectado por ocasião do exame das contas anuais do órgão.

7. Diante do exposto, sugiro o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro Relator Ubiratan Aguiar, fazendo-os acompanhar da seguinte proposição:

7.1 determinar ao TRT da 17ª Região, com fulcro no art. 8° da Lei n.º 8.443/92, que rescinda, de imediato, o contrato de locação das salas ocupadas pela Associação dos Magistrados Trabalhistas no Estado do Espírito Santo - AMATRA-ES, bem como instaure a competente tomada de contas especial, diante da ausência de ressarcimento, por parte da referida entidade, dos valores pagos por aquele Tribunal à empresa proprietária dos imóveis a título de aluguel, dando ciência a este Tribunal, ainda, das medidas implementadas, no prazo de 15 (quinze) dias."

É o relatório.

VOTO

Examina-se o cumprimento das determinações proferidas por meio do Acórdão n.º 61/03 – Plenário, ao Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região - TRT/ES.

2.A Unidade Técnica, ao realizar o Monitoramento da decisão proferida, constatou o descumprimento da determinação insculpida no item 9.2.4. do referido Acórdão, que a seguir transcrevo:

"9.2.4. reveja o termo de contrato, por meio do qual foi cedido à Associação dos Magistrados Trabalhistas no Estado do Espírito Santo-AMATRA/ES o uso de salas alugadas pelo TRT/ES, ante a infringência ao disposto no art. 1º do Decreto nº 99.509/90, adotando as medidas necessárias ao ressarcimento pela Associação dos valores pagos pelo Tribunal à empresa proprietária do imóvel, a título de aluguel pelas salas utilizadas;".

3.Compulsando os autos, verifico que a Associação dos Magistrados Trabalhistas do Estado do Espírito Santo – AMATRA/ES permanece inadimplente quanto ao cumprimento da "CLÁUSULA SEXTA", do Termo de Contrato de Cessão de Direito Real de Uso TRT N.º 06/02 (fls. 10/13), qual seja:

"CLÁUSULA SEXTA: Ficam a cargo da CESSIONÁRIA todas as despesas relativas ao imóvel cedido, tais como: aluguel, condomínio, IPTU, energia elétrica, etc. O valor mensal do aluguel é o estipulado no Contrato de Locação n.º TRT-10/99, firmado entre a CEDENTE e a Projeção e Incorporação Ltda. em 29.07.99, cujo preço atual é de R$ 252,21 (duzentos e cinqüenta e dois reais e vinte e um centavos) por mês, podendo ser reajustado anualmente pelo INPC.".

4.A situação que se apresenta, vale dizer, inadimplência da AMATRA/ES e inércia do TRT/ES em cobrar as dívidas provenientes do referido contrato, conduzem à rescisão prevista no Parágrafo segundo da referenciada cláusula sexta, **in verbis**:

"Parágrafo segundo: O não recolhimento dos valores devidos, no prazo de até 30 dias contados do recebimento da respectiva notificação, será motivo para a rescisão do contrato, sem observância do prazo estipulado no parágrafo único da cláusula segunda *[até 12 de março de 2004, conforme o 1º Termo Aditivo]*." *(sem inserção no original).*

5.Com relação às parcelas inadimplidas, discordo do posicionamento da unidade técnica, pela instauração de tomada de contas especial, haja vista que o contrato firmado constitui título executivo extrajudicial, nos termos do art. 585, IV, do CPC, sujeitando-se às ações judiciais cabíveis ao ressarcimento dos débitos, bem como à reintegração da posse. Observo, porém, que a

inércia dos responsáveis em adotar as medidas necessárias ao ressarcimento e à reintegração da posse, está sujeita a responsabilização pelo Tribunal. Com efeito, julgo procedente determinar ao TRT/ES que tome providências nesse sentido, no prazo de 30 dias.

6.Diante disso, considerando que o TRT/ES não adotou as providências cabíveis ao ressarcimento pela AMATRA/ES, dos valores pagos a título de aluguel pelo TRT/ES em benefício de empresa proprietária do imóvel, desrespeitando-se o termo de contrato por meio do qual foi cedido à Associação o uso da sala locada pelo TRT/ES, acolho em parte a proposta do Diretor da 1ª DT da Secex/ES, quanto à necessidade de determinar a adoção de medidas para dar cumprimento ao disposto no parágrafo segundo da Cláusula Sexta do "Termo de Contrato de Cessão de Direito Real de Uso TRT N.º 06/02", no prazo de 30 dias.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 426/2004 - TCU – Plenário

1. Processo TC-020.405/2003-0.
2. Grupo II – Classe V – Monitoramento
3. Responsável: Maria Francisca dos Santos Lacerda, Presidente do TRT/ES (CPF n.º 290.498.496-87)
4. Órgão: Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região - TRT/ES.
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/ES.
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de monitoramento realizado no Tribunal Regional do Trabalho – 17ª Região - TRT/ES, com vistas a verificar o cumprimento das determinações proferidas no TC 018.021/2000-0, por meio do Acórdão nº 61/03 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região - TRT/ES que:

9.1.1. adote as providências judiciais necessárias, no prazo de 30 (trinta) dias, contra a Associação dos Magistrados Trabalhistas do Estado do Espírito Santo – AMATRA/ES, em razão do não pagamento dos aluguéis acordados por meio da Cláusula Sexta do "Termo de Contrato de Cessão de Direito Real de Uso TRT N.º 06/02", sob pena de responsabilidade solidária;

9.1.2. adote as providências cabíveis, no prazo de 30 (trinta) dias, ao exato cumprimento do Parágrafo segundo da Cláusula Sexta do "Termo de Contrato de Cessão de Direito Real de Uso TRT N.º 06/02", que dispõe sobre hipótese de rescisão contratual quando os valores devidos não forem recolhidos no prazo de 30 dias da respectiva notificação;

9.2. alertar à Sra. Maria Francisca dos Santos Lacerda, Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 17ª Região - TRT/ES, que o descumprimento de determinações deste Tribunal enseja a aplicação da multa prevista no art. 58, § 1º, da Lei n.º 8.443/92 c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno/TCU;

9.3. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à Sra. Maria Francisca dos Santos Lacerda;

9.4. determinar à Secex/ES que:

9.4.1. acompanhe o cumprimento das determinações constantes dos subitens 9.1.1 e 9.1.2;

9.4.2. junte o presente processo à Tomada de Contas do TRT/ES, relativa ao exercício de 2003, tão logo seja protocolada junto a esta Corte.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

Grupo I - Classe VI – Plenário
-TC-001.058/1996-7 (c/ 1 volume).
-Natureza: Representação.
-Unidade: Imprensa Nacional.
-Interessado: José Wanderley Pinheiro (Secretário de Controle Interno da Presidência da República, à época)

-Sumário: Expediente encaminhado pela Secretaria de Controle Interno da Presidência da República contra decisão deste Tribunal que considerou legais atos de pensão, com o pagamento da Gratificação por Produção Suplementar – GPS em valor superior ao vencimento. O parágrafo único do artigo 1º da Lei 5.462/68, por afrontar os dispositivos constitucionais (§§ 3º e 8º do artigo 40 da C.F.), não foi recepcionado pela Carta Magna. Lei 10.432/2002. Ausência de limitação do valor da GPS devido aos aposentados e pensionistas ao vencimento do servidor. Impossibilidade de recepcionar o expediente como pedido de reexame. Ausência de legitimidade do representante do Controle Interno para ingressar nos autos como interessado, consoante o disposto nos artigos 2º, § 2º e 6º, da Resolução TCU 36/95. A obrigação legal e constitucional do representante do Controle Interno de auxiliar este Tribunal quando do exercício de sua missão constitucional deverá ser realizado mediante representação. Conhecimento como representação. Improcedência. Ciência ao Secretário de Controle Interno da Presidência da República.

RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório o parecer da lavra do Sr. Analista de Controle Externo, Renato Monteiro de Rezende, exarado como se segue, **in verbis** (f. 17/19, vol. 1):

"Cuidam os autos das pensões civis instituídas com fundamento no art. 217, inciso I, alínea a, da Lei nº 8.112/90, por: (i) Álvaro da Silva Braga, Artífice de Artes Gráficas, em favor de Alvarina Caldas Braga, sua viúva; (ii) Ana Alves Guimarães, Agente Administrativo, em favor de Walter da Costa Guimarães, seu viúvo; (iii) Daniel Soares dos Santos, Artífice de Artes Gráficas, em favor de Terezinha Gonçalves dos Santos, sua viúva.

2.*Nesta oportunidade, analisamos pedido de reexame de fls. 1/2 do Volume 1, interposto pelo Sr. José Wanderley Pinheiro, Secretário de Controle Interno da Presidência da República, contra a Decisão da 2ª Câmara proferida na Sessão de 19.10.2000, constante da Relação nº 79/2000 (Ata nº 39/2000), por meio da qual foram julgados legais os atos concessórios das referidas pensões.*

3.*Ratificamos o exame de admissibilidade de fl. 4 do Volume 1.*

4.*No mérito, o recorrente alega que, na definição do valor da parcela referente à Gratificação por Produção Suplementar – GPS, constituinte das mencionadas pensões, não foi observado o critério fixado no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 5.462/68, segundo o qual a GPS incorporada aos proventos de aposentadoria não pode extrapassar o valor do vencimento do servidor, in verbis:*

'Art. 1º A parte suplementar da produção dos servidores do Departamento de Imprensa Nacional, a que se refere a Lei nº 4.491, de 21 de novembro de 1964, será incorporada aos proventos da aposentadoria, à razão de 1/30 (um trinta avos) por ano de serviço, contado a partir da vigência da mesma Lei, fixado o valor da parcela incorporável na média mensal da produção suplementar do servidor, calculada no biênio imediatamente anterior à aposentadoria.

Parágrafo único. A gratificação pela produção suplementar média a ser considerada para efeito deste artigo não poderá exceder o valor da gratificação percebida pelo servidor no momento da aposentadoria, limitada, em qualquer caso, ao vencimento do servidor.'

5.*Não merece prosperar o argumento do recorrente. Realmente, o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 5.462/68 é claro no sentido de limitar a GPS ao vencimento do servidor. Não obstante isso, o art. 40, § 8º, da Constituição Federal estabelece que:*

'Art. 40.....

§ 8º Observado o disposto no art. 37, XI, os proventos de aposentadoria e pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidas aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei.'

6.*Como se vê, as vantagens concedidas aos servidores ativos devem ser estendidas aos inativos, sob pena de ofensa à Lex Legum. Consistindo a GPS em verba de natureza eminentemente remuneratória, não se pode sequer invocar a tese de que as parcelas indenizatórias não são alcançadas pelo dispositivo constitucional citado (como ocorre relativamente ao auxílio-alimentação). No julgamento do RE nº 177.073-2/SP, o Supremo Tribunal Federal teve oportunidade de se pronunciar nos seguintes termos:*

'PROVENTOS DE APOSENTADORIA – VANTAGENS DO PESSOAL ATIVO – PARCELA VARIÁVEL PELA PRODUTIVIDADE – AGENTE FISCAL DE RENDAS – SÃO PAULO. A circunstância de ter-se parcela calculada a partir de parâmetros alusivos à produtividade, não afasta o direito dos inativos. O preceito do § 4º do art. 40 da Constituição Federal revela a isonomia na plenitude maior, contemplando todo e qualquer benefício.'(RE nº 177.073-2/SP, DJ de 12.03.99) (a referência ao § 4º do art. 40 da CF – hoje § 8º - foi feita com base na redação anterior à Emenda Constitucional nº 20/98)

7.*Naquele aresto, o Ministro Relator Marco Aurélio asseverou acerca do citado preceito constitucional:*

'Constata-se a razão de ser da norma, ou seja, a busca da isonomia. No dispositivo alude-se a modificações da remuneração dos servidores em atividade e, de forma pedagógica, à extensão, aos inativos, de quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade. Ora, no caso, veio a Administração Pública a mesclar a remuneração do agente fiscal de renda em atividade, cogitando de uma parte fixa e de outra variável, denominada prêmio de produtividade. Inegavelmente, está-se diante de melhoria outorgada ao pessoal da ativa e que, por força do disposto no § 4º do artigo 40 da Constituição Federal, estende-se automaticamente aos inativos. Em última análise, não se há de admitir conclusão que resulte no afastamento da incidência da regra constitucional, e isto ocorre uma vez assentada a premissa de que, resultando a parcela do trabalho desenvolvido, descabe reconhecer o direito dos inativos.' (excerto do Voto do Relator do RE nº 177.073-2/SP)

8.*Dessarte, o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 5.462/68, ao estabelecer limitação que conflita com o disposto no art. 40, § 8º, da Constituição Federal, não foi por ela recepcionado.*

9.*Ademais, este Tribunal tem considerado legais atos de aposentadoria e pensão oriundos da Imprensa Nacional, nos quais a GPS não tem o seu valor limitado ao vencimento do servidor, como*

é o caso da aposentadoria do servidor Benedito Macário da Silva, Artífice de Carpintaria e Marcenaria (TC nº 853.821/1997-6 – Decisão nº 50/2001 – DOU de 30.03.2001 – cf. fl. 15/16 do Volume 1).

10.*Ante o exposto, encaminhamos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal que:*

a)conheça do presente pedido de reexame, nos termos do art. 48, c/c o art. 33 da Lei nº 8.443/92, para, no mérito, negar-lhe provimento;

b)*dê ciência ao recorrente da deliberação que vier a ser tomada. "*

O Diretor da 2ª D.T. da Serur acompanha o entendimento do Sr. Analista, destacando o seguinte (f. 20):

"Perfilhando o posicionamento adotado pelo Sr. Analista na instrução antecedente, ressalto que a jurisprudência predominante no Supremo Tribunal Federal (v.g. RE-244.081, DJ de 10/11/2000; RE-259.258, DJ de 27/10/2000; AGRAG-185.106, DJ de 15/08/97, AGRAG-141.189, DJ de 14/08/1992) tem-se posicionado no sentido de que a norma esculpida no art. 40, § 8º, da Constituição Federal há de ser entendida como referindo-se à qualquer vantagem pessoal de natureza eminentemente remuneratória que esteja sendo concedida, em caráter geral, aos servidores em atividade.

2.Dessa forma, não resta dúvida que os inativos fazem jus à Gratificação por Produção Suplementar. Todavia, s.m.j., não pode prosperar o raciocínio de que o valor da aludida gratificação seja incorporado ao provento do inativo no limite do seu vencimento básico, nos termos do art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 5.462/68, face a modicidade do valor correspondente, decorrente, provavelmente, de sua desatualização monetária aliada a alterações na moeda nacional ocorridas desde da entrada em vigor da referida Lei. Tanto assim é verdade que, com o advento da isonomia ínsita no supramencionado dispositivo constitucional, o Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil do Poder Executivo, à época, emitiu o Parecer SRH/SAF nº 392/89, in verbis:

'Efetivamente, cabe a incorporação dessa gratificação aos proventos dos inativos, desde que fizessem jus a ela se em atividade estivessem, ***devendo o cálculo do seu valor ter por base a média das importâncias recebidas pelos servidores da atividade, de igual categoria, classe e referência.*** *A mencionada incorporação dar-se-á à razão de 1/30 (um trinta avos) por ano de serviço prestado pelo servidor, contado a partir da vigência da Lei nº 4.491, de 21 de novembro de 1964, se for o caso.' (grifos acrescidos).*

3.Dessarte, considerando que o art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 5.462/68 não foi recepcionado pela atual Carta Magna, manifesto-me pelo conhecimento e improvimento do presente pedido de reexame."

O Titular da Serur esposa o posicionamento dos pareceres retromencionados (f. 21).

O ***Parquet*** *especializado, pelo então Subprocurador-Geral, Dr. Ubaldo Alves Caldas, aquiescendo à proposta da Serur, assim se pronunciou (f. 22/23):*

"(...)

De fato, o E. STF, em inúmeros arestos, tem-se posicionado favoravelmente à extensão aos aposentados de benefício concedido aos servidores ativos, desde que observados os seguintes pressupostos: a vantagem deve integrar, em caráter geral, a remuneração dos servidores ativos de igual categoria, e esta vantagem deve ser compatível com a situação de inativo.

Examinando o Agravo nº 295.839/DF, o Ministro Marco Aurélio manifestou-se da seguinte forma:

'Se a gratificação é concedida a quem exerce apenas a atividade básica do cargo de que é titular, nada mais é que um componente que integraliza os vencimentos do servidor, projetando-se, igualmente, na formação dos proventos, eis que é inadmissível a idéia - porque não se compadece com os princípios da moralidade administrativa - de gratificação para que o jardineiro regue plantas, o soldado mantenha-se de sentinela, o médico atenda a paciente, o juiz profira sentenças ou o professor ministre aulas.

.....

A tese da Fundação implica, em última análise, contrariedade à Carta da República, em cujo sistema o exercício de certo direito não pode resultar em prejuízo para o titular. Conflita com o Texto Maior, no que sinaliza a possibilidade de ter-se decesso ao passar-se para a inatividade. Os proventos hão de levar em conta o que percebido pelo servidor. No acórdão impugnado mediante o extraordinário, proferido a partir de interpretação emprestada a normas locais, assentou-se que a Gratificação de Regência de Classe compõe, em si, os vencimentos do servidor, sendo concedida àqueles que ocupam o cargo efetivo de magistério. Descabe ver, na decisão recorrida, ofensa aos incisos II e XXXVI do artigo 5º da Constituição Federal. Ao reverso, restaria configurada a transgressão à Carta, caso houvesse sido placitada a tese de defesa, no sentido da perda do direito, uma vez aposentado o servidor. É de frisar que, de acordo com o artigo 40, § 3º, da Constituição, os proventos da aposentadoria, por ocasião da sua concessão, são calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se dê a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração, atentando, apenas, ao teto constitucional.'

A Gratificação por Produção Suplementar integra em caráter geral a remuneração dos servidores da Imprensa Nacional, consoante a nova redação do art. 3º da Lei nº 4.491/1964, dada pela Lei nº 8.895/94, in verbis:

' Art. 3º A ***produção dos servidores da Imprensa Nacional*** *será constituída de parte fixa, com tarefa mínima de 11.840 impressões* ***ou tarefas equivalentes nas demais áreas****, e da parte suplementar, que será paga com base no excesso da produção diária obrigatória, até o limite máximo da média da área gráfica.'(grifei).*

Sendo, portanto, um componente da remuneração dos servidores da Imprensa Nacional, pode integrar os proventos dos inativos na mesma proporção, consoante parágrafos 3º e 8º do art. 40 da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/98) e, por força do parágrafo 7º deste mesmo artigo, estendido aos pensionistas.

Pelo exposto, este representante do Ministério Público aquiesce à manifestação uniforme da Secretaria de Recursos."

V O T O

Observo que a questão presente é idêntica à tratada no Acórdão 479/2002, prolatado na Sessão Plenária de 12/12/2002, relativo ao TC-004.637/1997-6 (**in** Ata 49/2002), cujo Relator foi o ilustre Ministro Ubiratan Aguiar, que expôs e elucidou a matéria de forma brilhante como lhe é de costume.

2.Naquela assentada examinava-se também expediente encaminhado pelo Sr. Secretário de Controle Interno da Presidência da República, visando obter a reforma de decisão deste Tribunal que havia considerado legais atos de pensão, consignando a Gratificação por Produção Suplementar-GPS, instituída pela Lei 5.462/68, em valor superior ao vencimento.

3.Inicialmente, em seu Voto condutor, o eminente Ministro expôs a evolução do seu entendimento quanto à forma devida de recepcionar o documento encaminhado pelo Sr. Secretário de Controle Interno, se seria como pedido de reexame ou como representação.

4.Não obstante, em decisões pretéritas, ter conhecido como recurso interposto por representante de Controle Interno, por concluir ser este considerado como interessado, aduz o digno Relator que a melhor orientação é a de que *"efetivamente, o representante do Controle Interno tem a obrigação legal (art. 51 da Lei nº 8.443/92) e constitucional (art. 74 da Constituição Federal) de auxiliar o TCU no exercício de sua missão institucional, no entanto, tal auxílio deverá ser realizado por meio de representação, e não de recurso, pois o representante do Controle Interno não pode ser considerado como interessado para intervir nos autos*."

5.Comungo inteiramente da compreensão do ilustre Relator, tendo em vista que o representante do Controle Interno, consoante os termos da Resolução TCU 36/95, não pode intervir na qualidade de responsável, pois não utiliza, arrecada, guarda, gerencia ou administra dinheiro, bens e valores públicos nem pode habilitar-se como interessado, uma vez que para isso, teria que demonstrar razão legítima para intervir no processo ou alegar a possibilidade de lesão a direito subjetivo próprio. Por conseguinte, o Ofício 206/ASSES-CISET-PR, de 07/05/2001, encaminhado

pelo representante do Controle Interno deve ser conhecido como representação, com base no artigo 69, inciso II, da Resolução TCU 136/00**.**

6.Passando a tratar do mérito, a questão que exsurge dos autos relaciona-se ao limite fixado pela Lei 5.462/68, em seu artigo 1º, no tocante ao pagamento da Gratificação por Produção Suplementar (GPS) aos aposentados, que assim dispõe:

"Art. 1º A parte suplementar da produção dos servidores do Departamento de Imprensa Nacional, a que se refere a Lei nº 4.491, de 21 de novembro de 1964, será incorporada aos proventos da aposentadoria, à razão de 1/30 (um trinta avos) por ano de serviço, contado a partir da vigência da mesma Lei, fixado o valor da parcela incorporável na média mensal da produção suplementar do servidor, calculada no biênio imediatamente anterior à aposentadoria.

Parágrafo único. A gratificação pela produção suplementar média a ser considerada para efeito deste artigo não poderá exceder o valor da gratificação percebida pelo servidor no momento da aposentadoria; limitada, em qualquer caso, ao vencimento do servidor."

7.Todavia, os §§ 3º e 8º do artigo 40 da Constituição Federal dispõem o seguinte:

"§ 3º Os proventos de aposentadoria, por ocasião de sua concessão, serão calculados com base na remuneração do servidor no cargo efetivo em que se der a aposentadoria e, na forma da lei, corresponderão à totalidade da remuneração."

"§ 8º Observado o disposto no artigo 37, XI, os proventos de aposentadoria e as pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade, inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei."

8.Como se pode concluir, o limite disposto no artigo 1º da Lei 5.462/68 quanto ao pagamento da Gratificação de Produção Suplementar afronta os referidos dispositivos constitucionais (artigo 40, §§ 3º e 8º), os quais asseguram aos inativos as vantagens dos servidores ativos. Assim sendo, tal dispositivo legal não foi recepcionado pela Constituição Federal.

9.Na deliberação à qual me reportei inicialmente, ao enfrentar o mérito, o Ministro Ubiratan expôs minudentemente tal posicionamento de que a limitação imposta pelo artigo 1º da Lei 5.462/68, ao tratar do pagamento da Gratificação por Produção Suplementar (GPS) aos aposentados não pode prosperar, "*uma vez que fere dispositivos constitucionais, como o disposto no § 8º do art. 40 da Constituição Federal, que garante a extensão, aos inativos, das vantagens concedidas aos ativos*" e também a lume da orientação presente em inúmeros precedentes deliberados pelo Supremo Tribunal Federal quando da análise de matéria relativa à extensão aos inativos de vantagem concedida aos servidores da ativa (RE 244.081, DF de 10/11/2000; RE 259.258, DF de 27/10/2000; AGRAF 185.106, DJ de 15/08/1997; AGRAG 141.189, DF de 14/08/1992).

10.Permito-me aqui transcrever excertos do Recurso Extraordinário 197.648-9, aos quais se reportou o nobre Relator, em que a Suprema Corte se manifestou, mediante acórdão unânime, em sua formação plenária, no tocante à matéria relativa à extensão aos inativos de vantagem concedida aos servidores da ativa:

" (...) penso que essa parcela tem natureza remuneratória, não obstante o fato de estar consignado o contrário na própria legislação de regência. É um pagamento que se faz em razão da prestação dos serviços, e, aí, o que visa a evitar o § 4º do artigo 40 da Constituição Federal [redação anterior à EC nº 20/98, que fez pequenas alterações no § 4º e o deslocou para o atual § 8º do art. 40] é justamente que o exercício de um direito – o direito ao ócio com dignidade – acabe prejudicando o trabalhador ou o servidor. Esse prejuízo resultaria da circunstância de ele não levar, para a aposentadoria, o percebido em razão da produtividade.

Presidente, a Constituição Federal chega a ser redundante quanto à igualização dos proventos, à remuneração percebida por aqueles que se encontrem em atividade. O § 8º do artigo 40 tem o seguinte teor: 'Observado o disposto no art. 37, XI' – a questão referente ao teto -, 'os proventos de aposentadoria e pensões serão revistos na mesma proporção e na mesma data, sempre que se modificar a remuneração dos servidores em atividade, sendo também estendidos aos aposentados e aos pensionistas quaisquer benefícios ou vantagens posteriormente concedidos aos servidores em atividade...'

Aí vem a redundância:

'... inclusive quando decorrentes da transformação ou reclassificação do cargo ou função em que se deu a aposentadoria ou que serviu de referência para a concessão da pensão, na forma da lei'.

Na forma da lei, consoante já proclamado por esta Corte, é o direito outorgado ao pessoal em atividade. A legislação é a relativa a este último, dispensada lei específica que estenda o benefício aos inativos.

Senhor Presidente, tenho a parcela em discussão como remuneratória e resultante até mesmo de atuação de uma categoria que conta com poder de pressão. Sendo uma parcela remuneratória, não vejo como excluir dos cálculos da aposentadoria, como a afastar da inserção nos proventos da aposentadoria. ***E diria a Vossa Excelência que a pedra de toque do § 8º do artigo 40, o elemento definidor do direito, ou não, do aposentado ao que percebido pelo servidor em atividade, está justamente na resposta que se dê à seguinte indagação: estivesse o servidor em atividade, considerada a função exercida por ele à época, a perceberia? Sendo positiva a resposta, logicamente há o direito à integração nos proventos. A equação é de simplicidade franciscana."*** (GRIFO NOSSO).

11.O Ministro Ubiratan, diante do supracitado posicionamento do STF, assim concluiu:

"*Assim, sendo a GPS parcela eminentemente remuneratória, e não parcela indenizatória, claro está, portanto, que a Lei nº 5.462/68 não foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 que em seu art. 40, § 8º prevê a regra da isonomia entre ativos e inativos*."

12.Ressaltou ainda o digno Relator que a MP 26, de 24/01/2002, convertida na Lei 10.432, de 24/04/2002, tratou da extinção da gratificação em exame, todavia, preservou o direito aos aposentados e pensionistas. Como a referida lei faz menção à percepção do valor da GPS, consoante média apurada em 2001, em R$ 1.241,07, portanto, afastou, em definitivo qualquer pretensão de limitação do valor da GPS ao do vencimento básico.

13.A Lei 10.432, de 24/04/2002, a qual prevê a continuidade do pagamento da Gratificação de Produção Suplementar a aposentados e pensionistas, assim dispõe:

"*Art. 3º A gratificação de produção suplementar continuará sendo devida aos atuais aposentados e pensionistas, bem como àqueles que, em 25 de janeiro de 2002, preencham os requisitos para a aposentadoria, não cumulativamente com a GDATA****, tomando-se como base de cálculo o seu valor médio, na forma do disposto no § 1º do art. 2º.*** (GRIFO NOSSO).

Parágrafo único. Às aposentadorias cujos requisitos venham a ser preenchidos após 25 de janeiro de 2002 e às pensões concedidas após aquela data aplicam-se as regras da GDATA previstas no art. 5 da Lei nº 10.404, de 9 e janeiro de 2002, cumulativamente com o previsto no § 1º do art. 2º desta Lei."

14.Por sua vez, o § 1º do artigo 2º da Lei 10.432, de 24/04/2002, que trata da forma de cálculo da GPS aos aposentados e pensionistas assim dispõe:

"*Art. 2º Os servidores da Imprensa Nacional farão jus à Gratificação de Desempenho Técnico-Administrativa – GDATA, instituída pela Lei nº 10.404, de 9 de janeiro de 2002, a partir de 1º de fevereiro de 2002.*

§ 1º Havendo diferença entre o valor da gratificação de produção suplementar, tendo por base a média apurada no exercício de 2001, que corresponde à importância de R$ 1.241,07 (um mil, duzentos e quarenta e um reais e sete centavos), expurgados os períodos em que ocorreram paralisações naquele órgão, e o valor médio da GDATA, observado o nível de cada servidor, será ela paga a título de complementação."

15.Como se verifica, a Lei 10.432/2002 veio espancar de vez quaisquer dúvidas que pairassem sobre estar ou não limitado o valor da GPS devido aos aposentados e pensionistas ao vencimento do servidor, visto que os artigos 2º e 3º do referido diploma legal asseguram a continuidade do pagamento da GPS àqueles aposentados e pensionistas, com base na média apurada no exercício de 2001, correspondente à importância de R$ 1.241,07, nada dispondo sobre limitação ao vencimento.

16.Por tudo o que foi exposto, pode-se concluir que a limitação do valor da GPS em relação aos aposentados e pensionistas, constante do parágrafo único do artigo 1º da Lei 5.462/68, por afrontar os dispositivos constitucionais (§§ 3º e 8º do artigo 40 da C.F.), não foi recepcionado pela

Carta Magna. E, ainda, que a Lei 10.432/2002 veio demonstrar a ausência de limitação do valor da GPS devido aos aposentados e pensionistas.

17.À vista de que a presente matéria em tudo se assemelha à tratada no retromencionado Acórdão 479/2002-TCU– Plenário, cujo deslinde foi pelo conhecimento do expediente como representação para, no mérito, considerá-la improcedente, entendo que igual desfecho deva ser dado nestes autos.

18.Essa orientação vem sendo observada por este Tribunal, consoante o Acórdão 1558/2003, da Segunda Câmara, Sessão de 04/09/2003 (**in** Ata 33/2003).

Ante todas as razões acima expendidas, acolho os pareceres uniformes da Secretaria de Recursos e da douta Procuradoria e voto por que se adote a deliberação que ora submeto a este E. Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 427/2004 - TCU - Plenário

1.Processo: TC-001.058/1996-7 (c/ 1 volume).

2.Grupo: I – Classe de Assunto: VI - Representação.

3.Interessado: José Wanderley Pinheiro (Secretário de Controle Interno da Presidência da República, à época).

4.Unidade: Imprensa Nacional.

5.Relator: Ministro-Substituto Lincoln Magalhães da Rocha.

5.1.Relator da deliberação recorrida: Ministro Bento José Bugarin.

6.Representante do Ministério Público: Dr. Ubaldo Alves Caldas, Subprocurador-Geral.

7.Unidade Instrutiva: Secretaria de Recursos - SERUR.

8.Advogado constituído nos autos: não consta.

9.Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que consta o expediente encaminhado pelo Sr. Secretário de Controle Interno da Presidência da República, visando reformar a decisão da Segunda Câmara , em Sessão de 19/10/2000, constante da Relação 79/2000 (Ata 39/2000), que julgou legais os atos de pensão, com o pagamento da Gratificação por Produção Suplementar – GPS, em valor superior ao vencimento.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, com fundamento no artigo 69, inciso II, da Resolução TCU 136/00, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. manter os termos da decisão da 2ª Câmara proferida na Sessão de 19/10/2000, constante da Relação 79/2000, Ata 39/2000;

9.3. dar ciência do presente acórdão, bem como do relatório e voto que o fundamentam ao Sr. Secretário de Controle Interno da Presidência da República e ao Sr. José Wanderley Pinheiro, signatário da representação à época.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha (Relator) e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

LINCOLN MAGALHÃES DA ROCHA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário
TC-001.624/2000-0
Natureza: Representação
Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Teresa – ES
Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo no Espírito Santo – Secex/ES

Sumário: Representação da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal no Estado do Espírito Santo. Irregularidades na execução do Convênio n° 176/98, celebrado entre a prefeitura municipal de Santa Teresa/ES e a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, para a construção de uma central de tratamento de resíduos sólidos no município. Representação conhecida pelo Plenário em 2001. Determinação expedida para instauração de tomada de contas especial e encaminhamento ao Tribunal. Não-cumprimento da deliberação inobstante as reiteradas solicitações encaminhadas pela Secex/ES. Fixação de novo e improrrogável prazo para cumprimento da decisão. Alerta ao responsável para a possibilidade de aplicação de multa.

RELATÓRIO

Trata-se de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo, destinada a apurar denúncia veiculada pelo Jornal local "A GAZETA", edição de 14/12/99 (fl. 04), onde foi noticiado que a Prefeitura Municipal de Santa Teresa/ES não estaria aplicando corretamente os recursos recebidos da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, por meio do Convênio n.º 176/98, firmado em 3/7/1998, no valor de R$80.000,00, cujo objeto era a construção de uma Central de Tratamento de Resíduos Sólidos naquele município.

Na sessão Plenária de 17/1/2001, por intermédio da Decisão n° 002/2001 – Plenário, este Tribunal decidiu conhecer da representação e determinar à Fundação Nacional de Saúde que, no prazo de trinta dias, instaurasse e encaminhasse ao Tribunal a tomada de contas especial referente ao Convênio n° 176/98 (fls. 199/202).

Desde então, sucedeu-se uma série de tratativas entre a Secex/ES, a FUNASA e o Controle Interno, com vistas a que fosse dado cumprimento à deliberação do Tribunal. As ações adotadas estão adequadamente reportadas na instrução ulterior da Secex/ES, acostada às fls. 293/4, que transcrevo a seguir:

(...) o teor dessa Decisão [002/2001] *o Presidente da FUNASA tomou conhecimento em 31/01/2001, por intermédio da Coordenadora da COSAD/GABPR (fl. 203).*

3. Não obstante a prorrogação de prazo autorizada pelo Secretário desta SECEX, por Delegação de Competência, e apesar dos ofícios de reiteração (Ofício n° 284/2001, de 10/05/2001, à fl. 205; Ofício n° 514, de 13/09/2001, à fl. 219; Ofício n° 756/2002, de 01/10/2002, à fl. 258; Ofício n° 028/2003, de 30/01/2003, à fl. 265; Ofício n° 150/2003, de 13/03/2003, à fl. 266; Ofício n° 151/2003, de 13/05/2003, à fl. 267; Ofício n° 267/2003, de 05/05/2003, à fl. 274; e Ofício n° 400/2003, de 17/06/2003, à fl. 277), a Tomada de Contas Especial ainda não foi encaminhada à Secretaria Federal de Controle Interno, em definitivo.

4. Por meio do Ofício n° 04568, de 09/07/2003 (fls. 278/290), a Controladoria-Geral da União informou que o referido processo de Tomada de Contas Especial foi retomado à Fundação Nacional de Saúde, para atendimento das exigências contidas no Exame Preliminar n° 051/2003, de 01/07/2003.

5. Posteriormente, a Controladoria-Geral da União veio aos autos, novamente, por meio do Ofício no5817, de 15/09/2003 (fl. 291), para informar que reiterou a solicitação à Fundação Nacional de Saúde para que procedesse a reanálise do processo, com maior celeridade, uma vez que o prazo formulado por este Tribunal já havia expirado.

5. Diante do exposto, considerando-se o tempo decorrido, mais de dois anos e meio desde a Decisão n° 002/2001- TCU-Plenário (17/01/2001), sem que, até o presente momento, tenha sido cumprida a determinação desta Corte, por parte da Fundação Nacional de Saúde, submeto estes autos à consideração do Sr. Secretário para que sejam encaminhados ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator HUMBERTO SOUTO, com proposta no sentido de que seja fixado novo e improrrogável prazo de 30 (trinta) dias, para que a Coordenação Regional da Fundação Nacional de Saúde no Espírito Santo encaminhe à Controladoria-Geral da União, Secretaria Federal de Controle Interno, a Tornada de Contas Especial referente ao Convênio n° 176/98, celebrado com a Prefeitura Municipal de Santa Teresa - ES, em 03/07/1998, no valor de R$80.000,00, destinado à construção de uma Central de Tratamento de Resíduos Sólidos, alertando o seu Coordenador Regional de que o não cumprimento da determinação ora proposta o sujeitará a aplicação de pena prevista no art. 58, inciso IV e VII, da Lei n° 8.443/92.

Em seguida, foram os autos encaminhados a meu gabinete em razão de que sucedi ao Ministro Valmir Campelo na relatoria do feito, a teor do que dispõe o art. 152 do Regimento Interno deste Tribunal.

Estando os autos em meu gabinete, deram entrada dois novos expedientes, um em 17/10/2003, Ofício n° 6565, da Controladoria-Geral da União, dando notícia dos procedimentos adotados pela FUNASA para instauração e encaminhamento da TCE (fls. 295/302), e outro no último dia 9/3/2004, também oriundo da Controladoria-Geral da União, Ofício n° 5006, fls. 303/4, informando que fora mais uma vez reiterada à FUNASA a solicitação das informações acerca do convênio de que se trata nestes autos.

É o Relatório.

VOTO

Esclareço, preliminarmente, que, embora as representações da natureza da abrigada nestes autos tenham passado a ser matéria de competência das Câmaras, a teor do contido no art. 17, inciso IV, do novo Regimento Interno deste Tribunal, aprovado pela Resolução n° 155, de 4/12/2002, trago este processo ao Plenário em razão de que se está propondo a reiteração de determinação expedida por deliberação deste Colegiado.

Quanto ao mérito, entendo adequadas as propostas sugeridas pela Secex/ES no sentido de ser fixado prazo improrrogável para que a FUNASA cumpra o disposto na Decisão n° 002/2001 – Plenário, encaminhando ao Controle Interno a TCE já instaurada. É inadmissível, sob qualquer argumento, que uma deliberação desta Corte se encontre pendente de atendimento há mais de três anos, não obstante as diversas tentativas empreendidas pela unidade técnica deste Tribunal naquele Estado. O caso vertente amolda-se perfeitamente à disposição legal contida no inciso IV do art. 58 da Lei n° 8.443/92, devendo o responsável ser alertado sobre a possibilidade de aplicação de multa, além da possibilidade também prevista no inciso VII do mesmo artigo, de imposição de multa nos casos de reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

Ante o exposto, acolhido o parecer da unidade técnica, encaminho meu voto no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO

Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 428/2004 - TCU - Plenário

1. Processo n° TC 001.624/2000-0
2. Grupo I – Classe VII – Representação
3. Interessado: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Controle Externo no Espírito Santo – Secex/ES
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Santa Teresa – ES
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Secex/ES
8. Advogado constituído nos autos: não consta

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo, destinada a apurar denúncia veiculada pelo Jornal local "A GAZETA", onde foi noticiado que a Prefeitura Municipal de Santa Teresa/ES não estaria aplicando corretamente os recursos recebidos da Fundação Nacional de Saúde – FUNASA, por meio do Convênio n.º 176/98, firmado em 3/7/1998, no valor de R$80.000,00, cujo objeto era a construção de uma Central de Tratamento de Resíduos Sólidos naquele município;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. reiterar a determinação contida no subitem 8.2 da Decisão n° 002/2001 – TCU – Plenário, proferida na Sessão de 17/1/2001, inserta na Ata n° 1/2001 – Plenário, fixando o prazo improrrogável de trinta dias para que a Fundação Nacional de Saúde – FUNASA instaure e encaminhe à Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União a tomada de contas especial referente ao Convênio n° 176/98, firmado em 3/7/1998 com a Prefeitura Municipal de Santa Teresa/ES com a finalidade de que fosse construída uma Central de Tratamento de Resíduos Sólidos naquele município;

9.2. alertar o Coordenador Regional da FUNASA no Espírito Santo que o não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de decisão deste Tribunal, assim como a reincidência no descumprimento das determinações por ele expedidas, dá ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, incisos IV e VII, da Lei n° 8.443/92;

9.3. determinar à Secex/ES que acompanhe o cumprimento da determinação estabelecida nesta deliberação.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário
11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária
12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-013.450/2003-6
Natureza: Representação
Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT / Diretoria Regional de São Paulo Interior
Interessada: Dellape Baptista e Biazzo Simon Advogados Associados

Sumário: Representação, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, acerca de suposta restrição ao caráter competitivo de licitação. Conhecimento. Adoção de medida cautelar determinando a suspensão do certame licitatório. Audiência dos responsáveis. Revogação do procedimento licitatório. Perda do objeto da representação. Remessa de cópia do Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam. Arquivamento.

RELATÓRIO

Tratam os autos de representação, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, apresentada por Dellape Baptista e Biazzo Simon Advogados Associados, acerca de supostas irregularidades no edital da Tomada de Preços nº 01/2003 – CPL/DR-SPI, promovida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – Diretoria Regional de São Paulo Interior para contratação de serviços advocatícios, na área contenciosa trabalhista (fls. 1/71).

As irregularidades que, no entender da representante, levariam ao favorecimento indevido de alguns licitantes em detrimento de outros, seriam as seguintes:

- exigência de que advogados integrantes do corpo técnico da licitante com ela possuam vínculo empregatício; e

- limitação de prazo para recebimento de pedidos de esclarecimento.

Por meio do Despacho constante às fls. 72/3, tendo em vista a proximidade para a reunião de recebimento das documentações e propostas do procedimento licitatório em tela e considerando o fundado receio de restrição ao caráter competitivo do certame, determinei à ECT, em caráter cautelar, a suspensão da Tomada de Preços nº 01/2003 – CPL/DR-SPI, estabelecendo, ainda, que a Secex/SP promovesse a audiência dos responsáveis em relação às falhas mencionadas, autuando o feito como representação e procedendo à sua instrução.

Já no âmbito da Secex/SP, após a realização das devidas audiências e do recebimento das correspondentes razões de justificativas, foram os autos objeto da instrução acostada às fls. 163/70, cujas conclusões foram recepcionadas pelo Diretor da área (fls. 170) e pela Titular da Secex/SP (fls. 171), que passo a transcrever:

*"**I – Introdução***

Trata-se de análise das razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Vitor Aparecido Caivano Joppert, Diretor Regional, Sônia Regina Borges Marcelo, Luiz Carlos Ferreira, Douglas Rodrigues e Elton Luís Winkelmann, membros da Comissão Permanente de Licitação da Diretoria Regional de São Paulo Interior da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT.

O procedimento em pauta provém de determinação do Exmº Ministro-Relator, Humberto Guimarães Souto, a esta Unidade Técnica para que promovesse a audiência dos responsáveis pelo processo licitatório relativo à Tomada de Preços nº 001/2003 - CPL/DR-SPI, que tem como objeto a contratação de serviços advocatícios, na área contencioso trabalhista, em relação aos seguintes aspectos do edital:

a) exigência de que advogados integrantes do corpo técnico da licitante possuam vínculo empregatício com a mesma (anexo 09); e

b) limitação de prazo para recebimento de pedidos de esclarecimento, consoante o item 2.7 do edital.

Desta maneira, os responsáveis acima arrolados foram notificados através dos Ofícios nºs 0833/0837, da SECEX-SP, datados de 07/08/2003 (fls. 085/089), tendo apresentado, de forma conjunta e tempestivamente, as razões de justificativa aos questionamentos ora efetuados (fls. 100/162).

Ressalta-se ainda que, em função da urgência no exame da matéria, o Exmº Ministro-Relator, determinou a suspensão da referida Tomada de Preços até que esta Corte de Contas delibere, no mérito, acerca da regularidade da licitação, com fundamento no art. 113, e parágrafos, da Lei nº 8.666/93, e no art. 45, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 276 do RITCU.

II – Análise das Justificativas apresentadas pelos Responsáveis

II.1 – Alínea "a" dos Ofícios nos 0833/0837, da SECEX-SP, datados de 07/08/2003 (fls. 085/089):

'a) exigência de que advogados integrantes do corpo técnico da licitante possuam vínculo empregatício com a mesma (anexo 09), contrariando a disposição contida no art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93; e'

Resposta do Responsável

O responsável alega que (fls. 103/104):

'IV DA EXIGÊNCIA DE VÍNCULO EMPREGATÍCIO DOS ADVOGADOS

Como já exposto supra, em data anterior à primeira impugnação apresentada pela Dellape, a Comissão Permanente de Licitação desta Diretoria Regional já havia se manifestado sobre a possibilidade de participação de advogados associados quanto à pontuação prevista no Anexo 09, Item 01, "a ", nos termos da Carta/CPL/DR/SPI-0332/2003, de 11/07/2003, recebida pela impugnante em 15/07/2003.

Posteriormente, tal comunicação foi reiterada à Dellape, meio da Carta/CPL/DR/SPI - 0345/2003, de 21 de julho último, bem como, através da CIRCULAR de mesma data.

Assim, não há o que se falar em ilegalidade quanto ao Anexo 09, Item 01, "a ", uma vez que o instrumento editalício foi alterado, nos moldes pretendidos pela referida interessada.

Cabe destacar que, embora na Carta de 21/07/2003 a Comissão Permanente de Licitação tenha comunicado a interessada Dellape de que o extrato do Edital em questão não seria republicado, mantendo-se desta forma a data da reunião de habilitação para o dia 29/07/2003, posteriormente, em 25 de julho último, publicou-se no Diário Oficial da União Aviso de Licitação, informando o adiamento da reunião pública do certame, que se realizaria em 28/08/2003, às 09:00 horas, na sede da Diretoria Regional São Paulo Interior, na cidade de Bauru/SP.

Assim, também não há o que se falar em nulidade, vício, tampouco, violação ao princípio da isonomia, como alegado pela Dellape em suas impugnações, uma vez que o adiamento da sessão pública para recebimento de propostas garante aos interessados o caráter competitivo que, obrigatoriamente, deve nortear os certames licitatórios promovidos pela Administração Pública.'

Análise da Unidade Técnica

Os responsáveis alegam que em data anterior à primeira impugnação apresentada pela Dellape Baptista e Biazzo Simon Advogados Associados, a saber, 17/07/2003, a Comissão Permanente de Licitação da Unidade já havia se manifestado sobre a possibilidade de participação de advogados associados quanto à pontuação prevista no Anexo 09, Item 01, "a", através da Carta/CPL/DR/SPI - 0332/2003, de 11/07/2003, a qual foi enviada a todos os interessados que retiraram cópias do edital, conforme documentos às fls. 108/121, inclusive à Dellape, que recebeu tal correspondência em 15/07/2003, conforme Aviso de Recebimento localizado à fl. 115.

A Comissão Permanente de Licitação manifestou-se no documento acima mencionado, em relação a participação de advogados associados ao corpo técnico dos escritórios de advocacia, nos seguintes termos, conforme transcrição à fl. 108:

'(..) Serão admitidas, além das formas explicitadas na alínea "a" do item 1 do Anexo 9 do edital, para fins de comprovação do vínculo dos profissionais com a licitante: a) Contrato de Trabalho, devidamente registrado na CTPS, ou b) Ficha de Registro de empregado, ou c) contrato de associação, devidamente averbado, nos termos do Artigo 39 do Regulamento Geral do Estatuto

da Advocacia e da Ordem dos Advogados do Brasil, publicado no Diário da Justica, Seção I, de 16/11/94. Esclarecemos que os advogados associados, cujos contratos estejam devidamente averbados no registro da sociedade de advogados, na forma de que dispõe o artigo 39 do Regulamento Geral previsto na Lei 8906 de 04 de julho de 1994, serão considerados pela Comissão Permanente de Licitação – CPL para fins de cômputo da quantidade de profissionais que estarão à disposição da execução do contrato. Cópias dos contratos firmados com os advogados associados, bem como da averbacão dos mesmos ao registro da sociedade de advogados deverão ser apresentados pelas licitantes para comprovação da letra "a" do item 1 do Anexo 9 do edital'. (grifei)

Alegam ainda os responsáveis que esta comunicação foi reiterada a Dellape em 21/07/2003, por meio da Carta/CPL/DR/SPI - 0345/2003 (fi. 122/127).

Além disso, ressaltam os responsáveis que no mesmo dia, ou seja 21/07/2003, todos os interessados que retiraram o edital do certame em pauta receberam da Comissão Permanente de Licitação informações sobre alterações no instrumento convocatório, bem como cópias das páginas modificadas através da CIRCULAR (CT/CPL/DR/SPI - 0348/2003), conforme documentos às fls. 135/148. Ressalta-se que a Dellape recebeu esta circular em 22/07/2003 (fl. 146).

Ante ao exposto, consideramos satisfatórios os esclarecimentos apresentados pelos responsáveis já que foi excluída a cláusula editalícia que restringia o caráter competitivo do certame antes mesmo da primeira impugnação apresentada pela Dellape, nos termos do art. 3°, § 1 °, inciso I, da Lei nº 8.666/93. Some-se a isto o fato do edital em pauta ter republicado em 25/07/2003, nos termos do art. 21, § 4°, igualmente da Lei 8.666/93, conforme fis, 149/151.

II.2 - Alínea "b" dos Ofícios nos 0833/0837, da SECEX-SP, datados de 07/08/2003 (fls. 085/089):

'b) limitação de prazo para recebimento de pedidos de esclarecimento, consoante o item 2.7 do edital, contrariando a disposição contida no art. 3º, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93.'

Resposta do Responsável

O responsável alega que (fls. 104/106):

'V. DO PRAZO PARA RECEBIMENTO DE PEDIDOS DE INFORMAÇÕES

Quanto à manutenção do prazo fixado no item 2. 7 para recebimento de pedidos escritos para esclarecimentos sobre o edital de Tomada de Preços 001/2003, cumpre tecer as seguintes considerações:

A Comissão Permanente de Licitação já havia se manifestado anteriormente quanto à necessidade de delimitação de tal prazo, conforme item 02 da Carta/CPL/DR/SPI-0345/2003, de 21 de julho último, devidamente recebida pela Dellape em 22/07/2003 (AR anexo).

Na referida correspondência, a Comissão justificou a fixação do prazo de 05 (cinco) dias, informando o que segue:

"(..) Para que esta Comissão Permanente de Licitação tenha condições de analisar e responder os esclarecimentos na forma da Lei 9.784/99 e visando garantir aos interessados o direito previsto no artigo 41, parágrafo 2º da lei 8.666/93, de impetrar pedido de impugnação, quando a resposta fornecida pela Administração não for suficiente para o completo esclarecimento ou convencimento do ponto duvidoso, ficou estipulado o prazo de 05 dias úteis previsto no subitem 2.7 do Edital Tomada de Preços nº 001/2003 - CPL/DR/SPI. Desta forma o prazo previsto no item 2.7 do Edital está mantido, pois visa salvaguardar o próprio interesse dos licitantes. "

*Conforme previsto na Constituição Federal de 1988, "**todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade (:..)**" – artigo 5º, inciso XXXIII.*

Mais especificamente, a Lei nº 8.666/93 garante aos interessados a possibilidade de obter, junto à Administração, elementos, informações e esclarecimentos relacionados ao certame e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento do objeto. Ressalte-se ainda que a Administração deve disponibilizar locais, horários e códigos de acesso aos meios de comunicação à distância para tal fim, conforme inciso VIII, artigo 40.

Destaque-se que, embora a referida legislação especial não delimite prazo, tampouco indique claramente a forma a ser observada pelos interessados na formulação de pedidos de esclarecimentos, há de se considerar o entendimento doutrinário sobre o tema:

"O texto da Lei nº 8.666 induz obrigatoriedade de colocar-se à disposição dos interessados meios de comunicação à distância (tais como telefone, telex, etc.), para evitar a dificuldade de deslocamento ao local em que serão prestadas as informações. ***A regra deve ser interpretada com cautela. Os meio de comunicação à distância destinam-se, quando muito, a fornecer as informações gerais sobre o certame. Pode haver complexidades impossíveis de serem transmitidas e esclarecidas através de tais meios de comunicação****" (grifo nosso).*

Deste modo, com o fim de melhor atender às interessadas, quando do fornecimento de esclarecimentos relativos aos aspectos do certame, torna-se prudente, até obrigatório, que tais pedidos/esclarecimentos se processem na forma escrita.

Subsidiariamente, atente-se também para o disposto no parágrafo 1º do artigo 22 da Lei 9.784/99, que trata sobre a forma dos atos administrativos: "Os atos do processo devem ser produzidos ***por escrito****, em vernáculo, com a data e o local de sua realização e a assinatura da autoridade responsável" (grifo nosso).*

Assim, o prazo para recebimento de pedidos escritos de esclarecimentos prevista no subitem 2.7 do instrumento editalício visa, apenas e tão somente, garantir e resguardar os próprios interesses dos licitantes, para que estes, diante de possíveis dúvidas, tenham tempo hábil para formular suas solicitações de esclarecimentos de forma completa, bem como, a Administração tenha condições de responder-lhes de maneira adequada e ampla.

Ademais, o Edital em tela indica expressamente local, horários, números de telefone, fax e ainda email , para contatos diretos das licitantes com a Comissão Permanente de Licitação, que obviamente podem se valer dos mesmos em caso de eventuais questionamentos, antes da reunião de licitação.

Ressalte-se ainda que ao longo de todo o instrumento editalício, não consta qualquer vedação no sentido de que representantes das licitantes não possam se dirigir pessoalmente à sede da Diretoria Regional, bem como, contatar a Comissão via telefone, com o intuito de obter esclarecimentos verbais sobre o certame.

Assim, resta evidente que improcede a alegação da interessada Dellape, no sentido de que a fixação de prazo para recebimento de pedidos de informações cercearia o perfeito esclarecimento/saneamento de incertezas das licitantes quanto às condições do certame.

Como já mencionado em manifestações anteriores, o intuito de se fixar prazo para recebimento de solicitações de esclarecimentos é justamente garantir a segurança e estabilidade dos atos da Administração Pública, e ainda, proporcionar às licitantes a oportunidade de apresentar impugnações no prazo hábil, caso as informações prestadas pela Comissão não lhes sejam suficientes.'

Análise da Unidade Técnica

Os responsáveis alegam que o prazo fixado para recebimento de pedidos escritos de esclarecimentos sobre o edital (Item 2.7 do Edital da Tomada de Preços nº 001/2003 - CPL/DR/SPI) faz-se necessário para que a Comissão Permanente de Licitação tenha condições de analisar e responder, em tempo hábil, a todas as solicitações por ventura apresentadas.

Ressaltam, ainda, que a Comissão Permanente de Licitação já havia se manifestado, anteriormente, quanto à necessidade deste prazo, conforme item 02 da Carta/CPL/DR/SPI - 0345/2003, de 21/07/2003, devidamente recebida pela Dellape em 22/07/2003 (fls. 123/124).

Apesar do art. 40, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93, abaixo transcrito, garantir aos interessados a possibilidade de obter, junto à Administração, elementos, informações e esclarecimentos relativos ao certame e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento do objeto, ele, no entanto, não delimita data limite ou prazo específico para o exercício desse direito por eventuais interessados.

'Art. 40. O edital conterá no preâmbulo o número de ordem em série anual, o nome da repartição interessada e de seu setor, a modalidade, o regime de execução e o tipo da licitação, a menção de que será regida por esta Lei, o local, dia e hora para recebimento da documentação e

proposta, bem como para início da abertura dos envelopes, e indicará, obrigatoriamente, o seguinte:

(...)

VIII - locais, horários e códigos de acesso dos meios de comunicação à distância em que serão fornecidos elementos, informações e esclarecimentos relativos à licitação e às condições para atendimento das obrigações necessárias ao cumprimento de seu objeto;'

Em que pese a Lei 8.666/93 não estabelecer data limite ou prazo específico para o exercício deste direito pelos interessados, entendemos ser razoável que a Administração estabeleça critérios para solicitação dessas informações a fim de que tenha condição de responder aos questionamentos de maneira adequada.

Em Tomadas de Preço do tipo "técnica e preço", o prazo mínimo entre a divulgação do aviso do edital e a data de comparecimento dos interessados para abertura da Reunião de Licitação é de 30 (trinta) dias, nos termos do art. 21, § 2°, inciso II, alínea "b", da Lei 8.666/93. Desta maneira, eventuais dúvidas poderiam ser dirimidas num prazo de no mínimo 25 (vinte e cinco) dias a partir da divulgação do edital.

Além disso, há de se reconhecer que o direito de petição, nos termos da Lei 8.666/93 não é absoluto, mas sim, como qualquer direito, relativo. Desta maneira, no caso concreto, cumpre conciliá-lo com as limitações do aparelho estatal, permitindo que este estabeleça, dentro de critérios razoáveis, uma data limite ou prazo específico para apresentação formal dos questionamentos já que este direito não pode ser erigido como algo intransponível, a ponto de comprometer a atividade da Comissão Permanente de Licitação e, por conseguinte, todo certame.

Ademais, a própria Lei 8.666/93 estabelece prazo para qualquer cidadão, incluídos aí os licitantes, impugnar administrativamente, nos temos do art. 41, § 1°, editais de procedimentos licitatórios como forma de controle da legalidade.

Desta maneira, entendemos que a Administração não se eximiu do dever de prestar informações e esclarecimentos relativos à licitação, mas tão-somente, e por conveniência administrativa, estabeleceu um lapso temporal para que as licitantes verificassem a conveniência de participar do certame e obtivessem, caso assim desejassem, as informações necessárias a formulação de suas propostas.

III - Conclusão

Analisando as respostas encaminhadas pelos responsáveis, podemos verificar que as mesmas lograram êxito em elidir todas as supostas irregularidades questionadas pela Dellape Baptista e Biazzo Simon Advogados Associados.

Em relação a exigência de que advogados integrantes do corpo técnico da licitante possuíssem vínculo empregatício com a mesma, verificamos que a Diretoria Regional de São Paulo Interior da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - ECT - já havia, em data anterior à primeira impugnação apresentada Dellape, informado a mesma acerca da possibilidade da participação de advogados associados quanto à pontuação prevista no Anexo 09, Item 01, "a", conforme Carta/CPL/DR/SPI - 0332/2003 e 0345/2003 (fls. 108/121 e 122/127). Some-se a isto o fato do edital ter sido republicado, nos termos do art. 21, § 4°, da Lei 8.666/93.

Já em relação a limitação de prazo para recebimento de pedidos de esclarecimento, entendemos que, apesar do art. 40, inciso VIII, da Lei nº 8.666/93, não estabelecer data limite ou prazo específico para o exercício deste direito, pode a Administração, dentro dos limites da razoabilidade, estabelecer um intervalo de tempo anterior à abertura da Reunião de Licitação, para que as licitantes obtenham as informações necessárias à correta formulação de suas propostas.

Ressalta-se que este lapso temporal não impede que as licitantes esclareçam suas dúvidas, mas sim o façam dentro de um limite razoável, que não comprometa as atividades da Comissão Permanente de Licitação.

Desta maneira, entendemos que não há óbice para que a Diretoria Regional da ECT - São Paulo Interior - continue o certame.

IV - Proposta de Encaminhamento

Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo:

a) conhecer da presente representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno c/c art. 113, § 1°, da Lei n° 8.666/93;

b) julgar improcedente a presente representação, acolhendo-se as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Vitor Aparecido Caivano Joppert, Sônia Regina Borges Marcelo, Luiz Carlos Ferreira, Douglas Rodrigues e Elton Luís Winkelmann, respectivamente Diretor Regional da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos - São Paulo Interior - e membros da Comissão Permanente de Licitação da Tomada de Preços nº 001/2003 - CPL/DR-SPI, tendo em vista as considerações relatadas no item 2 supra;

c) comunicar à Diretoria Regional da ECT - São Paulo Interior - o fim dos efeitos da medida cautelar que determinou que a Entidade se abstivesse de adotar quaisquer medidas que representassem continuidade do certame, autorizando-a a prosseguir com a licitação;

d) dar ciência da deliberação à Dellape Baptista e Biazzo Simon Advogados Associados e à Diretoria Regional São Paulo Interior da ECT; e

e) arquivar os presentes autos."

Encontrando-se este processo já em meu Gabinete, deu entrada o requerimento juntado às fls. 175/9, da parte da ECT, dando notícia da revogação da Tomada de Preços nº 01/2003 – CPL/DR-SPI, consoante ato publicado no DOU de 16/03/2004, Seção 3, folha 109 (vide fls. 177).

É o Relatório.

VOTO

Por oportuno, registro aportar o presente processo a este Plenário em função de haver o feito sido objeto de medida cautelar.

A representação sob exame preenche os requisitos legais e regulamentares, razão pela qual deve ser conhecida.

No que se refere ao mérito, por outro lado, considero prejudicada sua apreciação, ante a perda do objeto da representação, tendo em vista a revogação da Tomada de Preços nº 01/2003 – CPL/DR-SPI.

Em face do exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Relator

ACÓRDÃO Nº 429/2004 - TCU - Plenário

1. Processo n° TC 013.450/2003-6
2. Grupo I – Classe VII: Representação
3. Interessada: Dellape Baptista e Biazzo Simon Advogados Associados
4. Entidade: Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos – ECT – Diretoria Regional de São Paulo Interior
5. Relator: Ministro Humberto Guimarães Souto
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade técnica: Secex/SP
8. Advogados constituídos nos autos: José Ribeiro Braga – OAB/DF nº 8.874 e Manoel J. Siqueira Silva – OAB/DF nº 8.873

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, apresentada por Dellape Baptista e Biazzo Simon Advogados Associados, acerca

de supostas irregularidades no edital da Tomada de Preços nº 01/2003 – CPL/DR-SPI, promovida pela Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – Diretoria Regional de São Paulo Interior para contratação de serviços advocatícios, na área contenciosa trabalhista;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-la prejudicada, ante a perda de seu objeto, tendo em vista a revogação da Tomada de Preços nº 01/2003 – CPL/DR-SPI;

9.2. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, à representante e à Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos (ECT) – Diretoria Regional de São Paulo Interior;

9.3. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto (Relator), Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

HUMBERTO GUIMARÃES SOUTO
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I - CLASSE VII - Plenário
TC-019.585/2003-4 (com 1 anexo)
Apenso: TC-020.001/2003-0
Natureza: Representação
Entidade: Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Infraero.
Interessada: Trade Building – Engenharia & Serviços Ltda.

Sumário: Representação. Irregularidades verificadas no procedimento licitatório 014/SRGL/SBGL/2003, sob a modalidade pregão, destinado à contratação dos serviços de limpeza e conservação. Indícios de violação à norma legal e aos princípios reguladores da licitação. Iminência da assinatura do contrato. Deferimento de medida liminar. Oitiva das partes. Justificativas insuficientes para elidir os atos inquinados. Procedência. Superveniente revogação da licitação. Determinações à Infraero. Comunicação aos interessados e ao responsável.

RELATÓRIO

Trata-se de representação formulada pela empresa Trade Building – Engenharia & Serviços Ltda., com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, contra irregularidades praticadas pela Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - Infraero, referente ao Pregão 014/SRGL/SBGL/2003, destinado à contratação dos serviços de limpeza e conservação do Terminal de Passageiros nº 2 e da

área de lazer dos empregados da Infraero, no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim.

Preenchidos os requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 237, inciso VII, do Regimento Interno e nos arts. 65, 68 e 69, § 2º, da Resolução TCU 136/2000, determinei a autuação do feito como representação e a instrução processual por parte da Secex/RJ.

Realizadas as diligências saneadoras e verificados os pressupostos necessários ao deferimento de liminar, o Auditor Augusto Sherman Cavalcanti, Relator em substituição, exarou, com fulcro no art. 276, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno do TCU, despacho cautelar, comunicado ao Plenário na sessão ordinária do dia 4.2.2004, (Ata 3/2004; fls. 328/9 do principal), pelo qual foram adotadas as seguintes medidas:

a) suspensão de todos os atos administrativos a serem adotados pela Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero, tendentes à contratação e à execução do objeto relativo ao Pregão 014/SRGL/SBGL/2003, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada;

b) cientificação da Infraero, por meio de sua Superintendência Regional do Leste, e da Rufolo Empresa de Serviços Técnicos e Construção Ltda., para, querendo, apresentarem razões, no prazo de 15 dias, a contar da ciência do despacho, na forma do art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU;

c) instrução pela Secex/RJ, autorizadas, desde logo, as medidas saneadoras que se fizerem necessárias e com a urgência requerida.

Retornam os autos com a análise das alegações deduzidas pelos responsáveis. Adoto, como Relatório, a instrução da ACE Michelle Glória Coelho Pinto (fls. 351/6 do principal):

"2. A Infraero apresentou os esclarecimentos acostados às fls. 330/345. Os principais argumentos sustentados pela empresa estatal seguem sintetizados abaixo:

a) a resposta à 12ª pergunta da nota de esclarecimento de dúvidas n.º 3 ratifica a resposta à 17ª pergunta da nota de esclarecimento de dúvidas n.º 2;

b) a equipe descrita no edital foi estimada;

c) as empresas licitantes visitaram os locais para a prestação dos serviços, verificando seus limites para lances sucessivos para não afetar a qualidade dos serviços;

d) o dimensionamento do efetivo, material e maquinário para execução dos serviços é de total responsabilidade do licitante;

e) a proposta comercial da Rufolo e das demais licitantes eram exequíveis;

f) observando as regras do edital, os percentuais de encargos sociais, BDI e mínimo de material, a Infraero obteve o quantitativo estimativo de, no mínimo, 73 empregados a serem alocados na execução dos serviços, conforme Anexo IV (fls. 340);

g) a empresa vencedora (Rufolo) é a atual contratada e disponibiliza aproximadamente 70 serventes;

h) a proposta comercial da empresa vencedora (Rufolo) contempla um quantitativo de 85 empregados;

i) o argumento expendido na inspeção realizada pelo TCU quanto à contemplação no edital de efetivo e quantidade de material mínimo gera '...uma contratação dispendiosa, uma vez que o fluxo de passageiros é sazonal, e ocasionalmente poderá ocorrer uma movimentação maior de passageiros e a contratada poderá solicitar indenização à administração pelo acréscimo de despesa com material, mão de obra, etc., não previsto no contrato. Além do que o estoque de material passaria a ser controlado pela Infraero, ocasionando um procedimento administrativo já reformulado na empresa, por tornar os contratos onerosos. A Administração Pública tem adotado de forma geral contratos por resultados, ao invés de mão de obra e materiais';

j) destaca-se a redução mínima de 20% nos custos de pessoas, insumos e equipamentos entre os princípios gerais norteadores dos processos licitatórios a serem conduzidos pela Infraero, constantes da CF Circular n.º 12.760/PR/2003 – Anexo V(fls. 344/345);

2. A Rufolo apresentou os esclarecimentos acostados às fls. 346/350. Os principais argumentos sustentados pela licitante seguem sintetizados abaixo:

a) a característica principal do pregão consiste na possibilidade dos licitantes poderem reduzir suas propostas até chegar em patamares admitidos pela Administração, sem incorrer em inexequibilidade;

b) '...não é crível dizer que todos os licitantes seguiram a estimativa do Edital diante das Notas de Esclarecimentos, senão apresentaram outro quantitativo é porque não quiseram';

c) '...o que se busca no Pregão é o menor preço, aliada a proposta mais vantajosa, que não terá como parâmetro só o número de empregados, mas os equipamentos e tecnologia empregada nos serviços';

d) '...a visita técnica foi de suma importância para as licitantes na composição dos custos a serem propostos. A visita técnica serviu justamente para observar o efetivo necessário e o quantitativo do material de consumo a serem empregados nos serviços. Outros parâmetros deveriam ser observados pelos licitantes, tais como a curva do fluxo de passageiros e a produtividade de um servente por m2. Frisa-se que o fluxo de passageiros é uma informação aberta a todos os licitantes, importante na elaboração da proposta';

e) '...cada empresa licitante empregaria uma metodologia de trabalho, escalas, etc, importante para a administração que OS SERVIÇOS SEJAM REALIZADOS, PONTUALMENTE E COM QUALIDADE. IN CASU, O QUE INTERESSA PARA ADMINISTRAÇÃO É PAGAR O MENOR PREÇO, E ISTO NOSSA EMPRESA OFERECEU';

3. No tocante aos argumentos expendidos pela Infraero, de relevante e inovador, destaca-se a nova estimativa formulada de 73 empregados para alocação na prestação dos serviços – Anexo IV (fls.340). Situação que reforça a tese defendida no parágrafo 18 da instrução da inspeção (fls. 287), a seguir:

'18. Além disso, se o quantitativo de 85, proposto pela Rufolo, for satisfatório para execução dos serviços, a Infraero frustrou a competitividade do certame, pois a estimativa de 110 sugerida, no Adendo 2 - anexo do edital (fls. 88), induziu os licitantes a formularem suas propostas com base nesse número. Por conseqüência, formularam propostas com valores mais dispendiosos. Fato constatado no caso em concreto nas propostas das demais licitantes. A licitante Interativa cotou 109 profissionais (fls. 193); a Corpus, 110 (fls. 200); a Vigo, 110 (fls. 207); a Hope, 110 (fls. 212); a Monteverde, 110 (fls. 217); a Projel, 110 (fls. 227); a Angel's, 333 (fls. 235). Em que pese a resposta à 12ª pergunta da Nota de Esclarecimento n.º 003/2003 (fls. 158/159), na qual restou claro que a equipe descrita no Caderno de Especificações Técnicas, Adendo 2 (fls. 88), era estimada, não havendo número mínimo, é razoável os licitantes formularem suas propostas com base no dimensionamento de pessoal efetuado pela própria Administração. Afinal, a Infraero é a contratante, administradora do aeroporto Galeão, e, portanto, quem sabe os meios para os serviços serem executados satisfatoriamente.'

4. De fato, a contratação em análise não é de mão-de-obra, mas sim de prestação de serviços. Todavia, mesmo considerando a tecnologia a ser empregada com a utilização de equipamentos, esse item contribui significativamente para a execução satisfatória dos serviços. Além disso, a mão-de-obra possui grande representatividade na composição dos custos dos serviços. Por exemplo, na proposta da Rufolo (fls. 244), a mão-de-obra (R$ 48.449,50) corresponde a 45% do valor global do serviço (R$ 106.500,00), enquanto que o item equipamentos/ferramentas (R$ 1.752,45) corresponde a 1,64% do valor global. Assim, ainda que a Administração esteja contratando serviços e a limpeza seja mecanizada, é incontestável que o fator humano é a variável principal na composição dos custos.

5. Assim, embora as empresas tenham realizado a visita técnica, a estimativa constante do edital de 110 profissionais (fls. 88, 90/91 e 92/93) levou aos licitantes formularem propostas superdimensionadas no componente mão-de-obra.

6. À vista de o novo dimensionamento formulado pela Infraero considerar 73 empregados satisfatórios à execução dos serviços, há de se cotejar os seguintes princípios constitucionais regedores das licitações públicas: isonomia e seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. Para essa comparação, cumpre extrair excertos do entendimento de Marçal Justen

Filho (in 'Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos', 9ª edição, p. 58 a 68), a seguir:

'3) Finalidade da Licitação: a 'Vantajosidade'

A licitação destina-se a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública (com observância do princípio da isonomia).

(...)

4) Finalidade da Licitação: a 'Vantajosidade' e Outros Princípios

A legislação revogada erigia, como finalidade da licitação, a seleção da melhor proposta para a Administração. A Lei n.º 8.666 afirmou que, além disso, a licitação visa a assegurar a realização do princípio da isonomia. A licitação não se reduz à seleção da proposta mais 'vantajosa'. Ou seja, a licitação busca realizar dois fins, igualmente relevantes: o princípio da isonomia e a seleção da proposta mais vantajosa.

Pode notar-se, porém, certa tendência a dar maior destaque à vantajosidade perante a isonomia. Pôde observar-se, durante esses anos de aplicação da Lei n.º 8.666, uma certa distorção do problema. A tutela à isonomia transformou-se em fim em si mesmo, olvidando-se que a maior vantagem para a Administração também se traduz em benefícios para todos os integrantes da comunidade. Deve-se entender, portanto, que a licitação não pode ser conceituada como um concurso realizado no interesse dos partícipes. Dito de outro modo, o interesse privado e egoístico de cada licitante não pode merecer relevo idêntico ao interesse público de obter um contrato vantajoso. A afirmativa é extremamente perigosa, especialmente se isolada do contexto e das ressalvas que se seguem.

Não se pretende negar que a isonomia é valor essencial, norteador da licitação. Mas é necessário, assegurando tratamento idêntico e equivalente a todos os licitantes, possibilitar a seleção da proposta mais vantajosa.

(...)

9.5) Princípio da proporcionalidade e licitação

Em matéria de licitações, o princípio da proporcionalidade se traduz, antes de tudo, na necessidade de equilíbrio na busca de dois fins igualmente relevantes. A realização do princípio da isonomia deve dar-se simultânea e conjuntamente com a seleção da proposta mais vantajosa. Não é possível privilegiar um desses dois fins como absoluto em si mesmo.

Como regra, a aplicação do princípio da proporcionalidade apresenta maior relevância no momento de elaboração do ato convocatório. Assim se passa porque, desencadeada a licitação, reduzem-se radicalmente as competências discricionárias. A discricionariedade é mais intensa por ocasião da confecção do ato convocatório e as escolhas da Administração Pública deverão ser norteadas pelo princípio da proporcionalidade.

Mas também as decisões adotadas ao longo do procedimento licitatório deverão ser norteadas pela proporcionalidade. Toda atividade de julgamento, seja da fase de habilitação seja das propostas, deverá respeitar os postulados inerentes à proporcionalidade.

Como derivação imediata, devem reputar-se inválidas as atuações administrativas que ignorem a necessidade de ponderar os valores e princípios. É inválido fundar a decisão na incidência de um único e exclusivo princípio, quando diversos sejam aplicáveis. Na maior parte dos casos, a tensão se estabelece entre proposta mais vantajosa e isonomia. A complexidade da tarefa da Comissão será incrementada, eis que não poderá fazer prevalecer um único desses interesses.'

7. Depreende-se, assim, que, embora a proposta da Rufolo seja a mais vantajosa para a Administração tanto econômica como qualitativamente (considerando o novo parâmetro de 73 profissionais para execução dos serviços), não se pode olvidar de analisar os procedimentos concernentes ao Pregão sobre o prisma da igualdade entre os licitantes. Cosoante mencionado no parágrafo 0 desta instrução, os estudos de dimensionamento feitos pela Infraero e consignados no edital geraram desequilíbrio nas condições de participação dos licitantes. Ainda que fossem estudos estimativos, serviram de parâmetros para a elaboração das propostas comerciais.

8. Em que pese, atualmente, a Infraero julgar satisfatório o quantitativo de 73 profissionais, o Pregão 014/SRGL/SBGL/2003 encontra-se eivado de vício de nulidade. Restou infringido o

princípio da igualdade entre os licitantes. Como não se pode eleger o princípio da economicidade em detrimento ao da isonomia, já que devem ser sopesados, há de se anular os procedimentos referentes ao Pregão em comento.

9. Fundamental destacar que para a formulação do juízo de valor de que os atos referentes ao Pregão são nulos, partiu-se da premissa de que a visita técnica não assegurou a elaboração de propostas comerciais retratadoras da adequada execução dos serviços, suprimindo o mau dimensionamento feito pela própria Administração. Ressalta-se ainda que a empresa Rufolo presta os serviços de limpeza. Situação que a privilegiou em relação aos demais licitantes (considerando o mau dimensionamento administrativo), pois conhecia os pormenores da prestação dos serviços. Podendo, desse modo, formular proposta de menor preço e adequada à demanda real dos serviços.

10. Por relevante, importa também destacar a informação constante do parágrafo 0, alínea 'i' trazida pela Infraero, quanto à contemplação no edital de efetivo e quantidade de material mínimo. Na instrução atinente à inspeção (fls. 283/288), não foi defendida a inclusão no edital de número mínimo de profissionais, já que não se trata de contratação de mão-de-obra, mas sim de prestação de serviços. Foi sustentada a definição da produtividade mínima a ser aceita pela Infraero como critério objetivo de julgamento das propostas. Propiciando à Administração avaliar a exeqüibilidade mínima da prestação dos serviços. Desclassificando, assim, propostas não satisfatórias. Sobre a quantidade de material mínimo, à vista da informação de que o controle de estoque de material acarreta contratos dispendiosos - procedimento inclusive já reformulado pela empresa, conclui-se que o Tribunal não deve determinar à Infraero a estipulação nos próximos editais de quantitativo de material de limpeza a ser utilizado. Esse entendimento, advém da premissa de que a Infraero detém a expertise no gerenciamento de aeroportos. Sendo assim, há de ser considerada a experiência administrativa da empresa, que indica como gravoso o controle do estoque de materiais pela Administração.

11. Ante o exposto, submeto os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal determinar à Infraero:

I - anular os procedimentos referentes ao Pregão 014/SRGL/SBGL/2003, cujo objeto versa sobre a contratação dos serviços de limpeza e conservação do Terminal de Passageiros n.º 2 e da área de lazer dos empregados da Infraero no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim, em virtude da ocorrência de infringência aos princípios da isonomia e do julgamento objetivo, nos termos do art. 45 da Lei n.º 8.443/92;

II - estipular nos editais para contratação de serviços terceirizados de conservação e limpeza a produtividade mínima para cada categoria profissional envolvida, expressa, por exemplo, em termos de área física por jornada de trabalho ou relação serventes por encarregados ou qualquer outro critério objetivo, considerando-se as especificidades de cada aeroporto, em observância ao princípio do julgamento objetivo."

Ao aquiescer à proposta da analista informante, o Diretor em substituição, com o acolho do Secretário de Controle Externo, assim se manifestou:

"O cerne da questão encontra-se na indefinição da Infraero quanto à estimativa de mão-de-obra necessária ao cumprimento do objeto correspondente à contratação de serviços de limpeza e conservação do Terminal de Passageiros n° 2 e da área de lazer dos empregados da Infraero no AIRJ/Galeão – Antônio Carlos Jobim, nos termos das 'Notas de Esclarecimentos n°s 002 e 003' reproduzidas na instrução de fls. 285.

Essa incerteza conduziu às empresas licitantes, com exceção da vencedora do certame, que diga-se é a mesma que já estava prestando os serviços em análise, à interpretações equivocadas, prova disso foi que a apresentação das propostas por parte dessas empresas ficaram próximas à estimativa constante do edital – 110 empregados (item 8, fls. 353), fato esse agravado pelo que restou consignado na resposta da Infraero à 'Nota de Esclarecimento n° 3, alínea B' (fls. 285), donde afirmara que, apesar de inexistir número mínimo de profissionais a serem alocados, induz às licitantes à mantença do quantitativo de pessoal próxima ao estimado pela Infraero quando essa notícia que o dimensionamento apresentado respeitou a legislação em vigor para a realização de serviços de qualidade e que será fiscalizado pela Infraero.

Dessa forma, nos termos da instrução apresentada pela Sra. analista às fls. 351-356, combinado com o fato de que o custo unitário apresentado pela empresa Rufolo (vencedora) é superior ao da 2ª colocada (fls. 320), caso comparado o seu preço global, acompanha-se a proposta de fls. 355-356, item 14."

Na data de ontem, deu entrada em meu Gabinete o documento fls 358/60, mediante o qual a Infraero noticia a revogação, publicada em 8.4.2004, do procedimento licitatório de que cuida este processo.

VOTO

Conheço do processo como representação, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, inciso VII, do Regimento Interno e nos arts. 65, 68 e 69, § 2º, da Resolução TCU 136/2000.

No mérito, conclui a Secex/RJ pela ocorrência de dano aos princípios reitores da licitação, consubstanciados na isonomia dos licitantes, no julgamento objetivo e na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração.

Com efeito, a comissão de licitação teria frustrado o caráter competitivo do certame licitatório, ao tolerar que a vencedora do confronto – Rufolo Empresa de Serviços Técnicos e Construção Ltda. - ofertasse vantagem não admitida pelo instrumento convocatório, em detrimento dos demais licitantes, que seguiram as regras editalícias.

O cerne da questão refere-se ao dimensionamento do quantitativo de pessoal necessário à execução dos serviços. Conforme estabelece o Caderno de Especificações Técnicas, parte integrante do Edital (fl. 88 do principal), a equipe estimada pela administração da Infraero para a prestação dos serviços deveria ser composta de 1 supervisor, 7 encarregados e 102 serventes, perfazendo o efetivo de 110 profissionais. Entretanto, o Edital não foi suficientemente claro em estabelecer se o efetivo de pessoal previsto no ato convocatório deveria vincular as propostas dos licitantes ou seria meramente sugestivo.

Consoante o despacho cautelar, com o exame das manifestações dos responsáveis, os esclarecimentos prestados pela Comissão Julgadora não foram suficientes para afastar as dúvidas suscitadas pelas empresas interessadas. Depreende-se das notas de esclarecimento 002 e 003 (fl. 285 do anexo 1) que a administração contratante induziu a maior parte das empresas concorrentes, de forma contraditória, a contemplarem, em suas propostas, os quantitativos de pessoal estipulados no Edital.

A empresa Rufolo sagrou-se vencedora do certame, ao propor uma equipe de 85 profissionais. Não há dúvida de que as demais licitantes, em sua esmagadora maioria, tenderam a seguir o dimensionamento de pessoal estabelecido pelo instrumento convocatório, confirmado pelas notas de esclarecimentos prestadas pela Infraero, como demonstram as seguintes propostas: Interativa, 109 profissionais (fl. 193 do anexo 1); Corpus, 110 (fl. 200 do anexo 1); Vigo, 110 (fl. 207 do anexo 1); Hope, 110 (fl. 212 do anexo 1); Monteverde, 110 (fl. 217 do anexo 1); Projel, 110 (fl. 227 do anexo 1); Angel's, 333 (fl. 235 do anexo 1). Soubessem as demais concorrentes da possibilidade de reduzirem os quantitativos de pessoal sem estarem adstritas à estimativa de empregados estipulados no Edital, haveria grande probabilidade de ofertarem propostas mais competitivas.

Não é razoável a informação da empresa pública de que era plausível o quantitativo mínimo de 73 empregados a serem alocados na execução dos serviços. Conforme mencionado, os esclarecimentos prestados pela própria entidade estatal exigiam que a equipe de profissionais, a constar das propostas, deveria ser aquela estimada pelo Edital – 110 empregados. O fato de as empresas interessadas terem visitado os locais de prestação dos serviços não afasta a referida incoerência.

Ao alegar que as propostas apregoadas eram exeqüíveis, a Infraero desvia o foco de análise e parte da premissa de que foram conferidas aos licitantes as mesmas condições de participação no certame, fato que não se verifica nos presentes autos.

Ao sinalizar às concorrentes que a equipe de trabalho estimada pela administração deveria vincular as propostas e, posteriormente, acolher a oferta da Rufolo Ltda., a qual era flagrantemente incompatível com o Edital, a empresa estatal deu injustificado tratamento diferenciado a essa

licitante, vulnerando, assim, os princípios do julgamento objetivo, da vinculação ao instrumento convocatório, da garantia da seleção da proposta mais vantajosa, além de frustrar o caráter competitivo do certame.

A se estabelecer o mesmo parâmetro de quantitativo de pessoal – 110 funcionários – como termo de comparação das ofertas confrontantes, avulta o fato de que a proposta da Rufolo Empresa de Serviços Técnicos e Construção Ltda. não seria a de menor preço global, porquanto o custo unitário da mão de obra dessa concorrente é superior ao da segunda colocada do certame licitatório.

Não se questiona o argumento da Infraero de que a sazonalidade verificada no fluxo de passageiros da unidade aeroportuária pode influenciar a composição de custos dos serviços, de forma que flexibilize a definição de quantidade de material, de equipamentos e do efetivo de pessoal a serem alocados na prestação de serviço.

Muito menos se indaga da adequação da licitação, na modalidade pregão, como meio de obtenção e negociação de propostas mais vantajosas para a Administração Pública. Não é esse o ponto que se analisa, mas a configuração de situação de patente violação à isonomia dos licitantes, da qual resultou a frustração do caráter competitivo do certame licitatório.

Como bem salientou a instrução, ainda que cada licitante dispusesse de metodologia de trabalho e tecnologia própria que pudessem refletir em alternativas viáveis de prestação de serviço, aquelas não seriam suficientes para justificar as distorções havidas nas expectativas dos concorrentes quanto à dimensão da equipe de trabalho, já que o peso do custo de pessoal foi decisivo para a definição do valor final das propostas.

Por inquinarem de vício insanável o procedimento licitatório em exame, as irregularidades apontadas imporiam a anulação do Pregão 014/SRGL/SBGL/2003, se já não estivesse revogado pela entidade.

A fim de prevenir qualquer subjetividade no julgamento das propostas, considero oportuno determinar à Infraero que, nos próximos editais de licitação para contratação de serviços de limpeza, sob a modalidade pregão, estipule critérios explícitos e inequívocos de aceitabilidade das propostas, nos termos dos arts. 40, inciso X, da Lei 8.666/93; 3º, inciso I, 4º, incisos VII e X, da Lei 10.520/2002; c/c o art. 8º, inciso III, alínea “c”, do Decreto 3.555/2000.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 14 de abril de 2004.

Walton Alencar Rodrigues
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 430/2004 - TCU – Plenário

1. Processo TC-019.585/2003-4 (com 1 anexo e Apenso TC-020.001/2003-0)
2. Grupo I - Classe VII – Representação.
3. Interessada: Trade Building – Engenharia & Serviços Ltda.
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária - Infraero.
5. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secex/RJ.
8. Advogados constituídos nos autos: José de Assis Medeiros Neto, OAB/RJ 85.104; Fabiana Mendonça Mota, OAB/DF- 15.384.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada por licitante, com fundamento no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93, relativamente às irregularidades praticadas pela Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Infraero no processamento do Pregão 014/SRGL/SBGL/2003, destinado à contratação dos serviços de limpeza e conservação do Terminal de Passageiros nº 2 e da área de lazer dos empregados da Infraero, no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão – Antonio Carlos Jobim,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos artigos 1º, inciso II, da Lei 8.443/92 e art. 113, § 1º, da Lei 8.666/93; nos artigos 1º, incisos XXI e XXVI, e 237, inciso VII, do Regimento Interno do TCU; e art. 69, inciso VII, da Resolução 136/2000, em:

9.1. conhecer da representação e considerá-la procedente;

9.2. determinar à Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero que nos próximos editais de licitação para contratação de serviços de limpeza, sob a modalidade pregão, estipule critérios de aceitabilidade das propostas, nos termos dos arts. 40, inciso X, da Lei 8.666/93; 3º, inciso I, 4º, incisos VII e X, da Lei 10.520/2002; c/c o art. 8º, inciso III, alínea "c", do Decreto 3.555/2000;

9.3. dar ciência deste Acórdão à representante, à Empresa Brasileira de Infra-estrutura Aeroportuária – Infraero e à Rufolo Empresa de Serviços Técnicos e Construções Ltda.;

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues (Relator), Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC-009.813/2003-8
Natureza: Representação
Entidade: Prefeitura Municipal de Andirá - PR
Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Representação originária do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Indícios de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio nº 90.751/98 firmado pela Prefeitura Municipal de Andirá/PR com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Diligência ao FNDE. Desarquivamento do processo relativo ao convênio. Conhecimento. Procedência. Determinação ao FNDE e à SECEX/PR. Ciência ao interessado e ao FNDE. Arquivamento dos autos.

Trata-se de representação originada da Resolução nº 1892/2003 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (fl. 24), que deliberou dar ciência a este Tribunal de Contas da União de irregularidade no Convênio nº 90.751/98, datado de 3/7/1998, no valor de R$ 50.000,00, firmado pela Prefeitura Municipal de Andirá/PR com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, tendo como finalidade a aquisição de veículos para transporte escolar.

A irregularidade objeto da representação foi assim descrita no Relatório de Auditoria nº 0003/2000 da Diretoria de Contas Municipais do TCE/PR (fl. 14):

"...os recursos foram liberados através de ordem bancária, em 8/9/1998, na conta corrente nº 5.063-6 do Banco do Brasil, sendo posteriormente, em 11/9/1998, transferida para a conta corrente nº 277-0 do Banestado, caracterizando que o Município efetivamente não cumpriu o Plano de Aplicação celebrado, ao efetuar o repasse dos recursos para conta de sua livre movimentação e aplicando em fins diversos do pactuado...".

A SECEX/PR, em instrução de fl. 25, constatou que, no âmbito deste Tribunal de Contas da União, não tramitava qualquer processo envolvendo o convênio em questão e que o mesmo encontrava-se como aprovado nos registros do Siafi, motivo pelo qual propôs diligência ao FNDE para que se pronunciasse sobre a aprovação do convênio, a fim de subsidiar a instrução da presente representação.

Em resposta à diligência, o Presidente do FNDE encaminhou o Ofício nº 1911/2003, de 29/10/2003 (fl. 29), confirmando a aprovação da prestação de contas do Convênio nº 90.751/98, bem assim informando que solicitou o desarquivamento dos processos a ele referentes.

Em aditamento ao ofício supra, foi encaminhado o de nº 275/2004, de 13/2/2004 (fl. 30), em que o FNDE informa que o executor do Convênio nº 90.751/98 *"foi diligenciado a devolver os recursos, tendo em vista a execução do objeto fora da vigência estabelecida"* , informando, ainda, que *"foram concedidos trinta dias, a contar do recebimento da comunicação, sob pena de instauração de Tomada de Contas Especial"*.

Pelo exposto, a SECEX/PR propõe (fls. 31/32):

"5.1 Conhecer da presente Representação por preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237 do Regimento Interno/TCU;

5.2 Determinar a esta Secex que acompanhe os desdobramentos do exame, pelo FNDE, do Convênio nº 90.751/98, firmado em 03/07/1998 com a Prefeitura do Município de Andirá/PR;

5.3 Informar ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná que este Tribunal instaurou o processo nº TC-009.813/2003-8, para apurar os fatos narrados no Ofício nº 854/03 do Gabinete da Corregedoria Geral do TCE/PR, relativos ao Convênio nº 90.751/98, firmado entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Prefeitura Municipal de Andirá e, em conseqüência, o FNDE desarquivou o processo referente ao convênio em tela e fixou prazo para a manifestação do responsável, ao término do qual, caso não ocorra a devolução, será instaurada a respectiva Tomada de Contas Especial;

5.4 Arquivar o presente processo".

É o Relatório.

VOTO

Como descrito no Relatório precedente, a diligência efetivada por este Tribunal ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE resultou no desarquivamento do processo pertinente ao Convênio nº 90.751/98, e em diligência ao responsável pela sua execução para que devolvesse os recursos liberados por força do referido convênio, no prazo de trinta dias.

Decorrido o prazo estipulado sem que seja procedida a referida restituição, deverá o FNDE instaurar a competente Tomada de Contas Especial a ser, oportunamente, encaminhada ao TCU.

A unidade técnica propõe que este Tribunal determine o acompanhamento dos desdobramentos do exame, pelo FNDE, do processo relativo ao Convênio nº 90.751/98.

Entretanto, entendo de melhor alvitre determinar ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação que informe a esta Corte o atendimento à diligência procedida junto ao executor do Convênio n.º 95.751/98 (Siafi n.º 363467), celebrado entre o FNDE e a Prefeitura Municipal de Andirá/PR, e, se for o caso, as providências adotadas para a instauração da respectiva TCE, sem prejuízo do acompanhamento a ser efetuado pela SECEX/PR.

Ante o exposto, concordando, na essência, com o parecer da unidade técnica, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto a este Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 431/2004 - TCU - Plenário

1. Processo nº TC-009.813/2003-8
2. Grupo I; Classe de Assunto VII – Representação
3. Interessado: Tribunal de Contas do Estado do Paraná
4. Entidade: Prefeitura Municipal de Andirá - PR
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Paraná
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação originada da Resolução nº 1892/2003 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, que deliberou dar ciência a este Tribunal de Contas da União acerca de possível irregularidade no Convênio nº 90.751/98, datado de 3/7/1998, no valor de R$ 50.000,00, firmado pela Prefeitura Municipal de Andirá/PR com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, tendo como finalidade a aquisição de veículos para transporte escolar.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, nos termos do art. 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar ao FNDE que, no prazo de 30 (trinta) dias a contar da ciência desta deliberação, informe a esta Corte o atendimento à diligência procedida junto ao executor do Convênio n.º 95.751/98 (Siafi n.º 363467), celebrado entre o FNDE e a Prefeitura Municipal de Andirá/PR, ou, caso não tenha obtido êxito na tentativa de regularizar a situação do convênio, instaure processo de tomada de contas especial, comunicando a este Tribunal, no mesmo prazo, o resultado dessa providência;

9.3. remeter cópia da presente deliberação, bem como do Relatório e do Voto que a fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado do Paraná e ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação; e

9.4. arquivar o presente processo, sem prejuízo do acompanhamento a ser efetuado pela SECEX/PR.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário
11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária
12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-003.647/2003-8
Natureza: Representação
Unidade: Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Mato Grosso
Interessado: Tribunal Regional Federal da 1ª Região
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Representação. Supostas irregularidades cometidas na aplicação de recursos federais repassados por meio de convênio celebrado com o Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde. Conhecimento. Audiência. Remessa de cópias ao TRF 1ª Região e à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso.

Trata-se de representação autuada a partir do encaminhamento pelo Egrégio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, do Ofício/SUCSE/161, de 10/02/2003, através do qual, e no interesse do Inquérito Policial n.º 273/95-SR/MT, foram requeridas desta Corte informações alusivas ao Convênio n.º 729/94 (Siafi 109796), firmado entre o Ministério da Saúde/Fundo Nacional de Saúde e o Governo do Estado de Mato Grosso, por intermédio da Secretaria Estadual de Saúde – SES/MT, para aquisição de equipamento médico-hospitalar, visando fortalecer a capacidade técnico-operacional e o desenvolvimento do Sistema Único de Saúde.

Preliminarmente, a Secex/MT realizou pesquisas junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal/Siafi, assim como promoveu diligências junto ao próprio Tribunal Regional Federal da 1ª Região, com o fim de obter cópia integral dos autos do inquérito policial em tela; à Diretoria Executiva do Fundo Nacional de Saúde-FNS, para que remetesse cópia dos documentos integrantes da prestação de contas do aludido convênio; e à Auditoria Geral do Estado, para que encaminhasse cópia integral do Relatório de Auditoria – processo n.º 39.545-5 – datado de 1º/8/95, onde foram identificadas, originalmente, as irregularidades objeto da presente apuração.

Ao examinar as informações prestadas e os dados colhidos no Siafi, a Unidade Técnica procedeu à análise abaixo:

"**5.** Daqueles documentos encaminhados pelo órgão concedente [Ofício n.º 1.076/MS/SE/FNS, de 9/5/2003], colhe-se, especificamente do Parecer n.º 236/98, elaborado pela Coordenação de Prestação de Contas do FNS (fls. 31/3), que as impropriedades verificadas na execução do ajuste resumiram-se aos seguintes pontos:

- ausência de devolução do saldo atinente à contrapartida financeira, no valor original de R$ 5.915,27 (item 2.3 do Relatório n.º 04/96, de 11.01.96);

- não-atendimento aos preceitos legais quando da edição do ato de dispensa de licitação;

- problemas identificados na verificação física dos bens adquiridos, bem como no tocante aos documentos que comprovassem a transferência dos mesmos às entidades beneficiadas, denotando ausência de controle em sua distribuição, fatos esses detectados quando da realização de fiscalização 'in loco' pela DFC/MT em 18/9/95.

6.Ao fim, sem embargo de se haver registrado a impossibilidade de se aferir a boa e regular execução do convênio (subitem 3.3.3, fl. 32), opinou-se pela sua aprovação com ressalvas. Posteriormente, ante a comprovação do recolhimento do saldo impugnado (fl. 38), deu-se, pelo então Assessor da Secretaria Executiva do FNS, Sr. Sady Carnot Falcão Filho, a competente homologação junto ao Sistema Siafi (fls. 43/44).

7.No tocante aos elementos encaminhados pela Auditoria Geral do Estado (fls. 45/49), serão os mesmos analisados em conjunto com aqueles enviados pelo TRF-1ª Região. Para melhor compreensão, faremos alusão aos atos inquinados de irregular por tópicos:

I – Dispensa indevida de licitação

I.1 – ausência de fundamentação

Extrai-se do Relatório elaborado pelo Auditor do Estado, Sr. Francisco Carlos F. da Silva, datado de 24/7/95, as seguintes informações, as quais me permito transcrever, *verbis* (fl. 48):

*'Através do Ofício n.º 007/CL/SES/94, o Senhor MOACY LOPES SUARES, Presidente da Comissão de Licitação, alega urgência na aquisição avocando o art. 24, item IV, da Lei n.º 8.666/93, entretanto, em fevereiro/95, ainda se encontrava material daquela compra no almoxarifado central da SES conforme demonstram as cópias das fichas de controle de estoque. Pondera, também, que '*uma licitação normal levaria 45 (quarenta e cinco) dias, no mínimo, para contar com a entrega dos materiais e equipamentos...*' argumento este com o qual não podemos concordar visto que a modalidade de licitação a ser utilizada seria a Tomada de Preços do tipo melhor preço (sic), cujo prazo legal até a realização do evento é de 15 dias (art. 21, § 2º, item III – Lei n.º 8666/93), tempo este inferior ao despendido na aquisição sem licitação, que foi de 24 dias'* (sublinhamos).

Questiona, portanto, a existência e o grau de necessidade para fins de justificar a dispensa de licitação com fundamento nos arts. 24, inciso IV, c/c o art. 26, parágrafo único, I, da Lei 8.666/93. De mais a mais, como se verá adiante, do processo de isenção de licitação não se fez constar a razão apta a fundamentar a escolha do fornecedor ou executante, nem tampouco restou demonstrado que o preço praticado pela contratada encontrava-se no mesmo patamar daqueles adotados no mercado à época, do contrário.

O renomado administrativista Jessé Torres Pereira Júnior assim se manifesta no tocante às inovações impostas pela Lei 8.666/93 a fundamentar o ato de dispensa, comparando-as com o que dispunha a legislação anterior – Decreto-lei n.º 200/67, art. 126, § 2º, 'h' (*in* Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, 5ª ed., Ed. Renovar, Rio de Janeiro, 2002, págs. 265/267):

'Soam excelentes as inovações, porque os abusos na dispensa de licitação por suposta emergência multiplicam-se, sendo possível afirmar-se que o volume de aquisições sem licitação suplanta o daquele decorrente de competição pública graças, em parte, à aplicação descriteriosa do permissivo da emergência.'

E segue adiante, *'O recurso à dispensa de licitação por emergência não pode ser utilizado como um remédio igual àquelas poções mágicas vendidas nas feiras como curativos de todos os males'*.

Vê-se que o então Presidente da Comissão de Licitação, Sr. Moacy Lopes Suares, pleiteou, em 26/9/94 [data de expedição do Ofício n.º 007/CL/SES/94], a dispensa de licitação, fundamentando tal requerimento no fato de que a *'agilização na aquisição desses materiais é de fundamental importância para que os hospitais funcionem em toda a sua plenitude e que estejam bem equipados, evitando dessa maneira que os seus usuários corram RISCO DE VIDA, tendo um atendimento digno, condizente com a VIDA HUMANA'* (fls. 14/17, vol. I). Por outras vezes, no curso dos autos, a alegação para urgência estribou-se na ocorrência de surto endêmico de malária, cólera e raiva no Estado de Mato Grosso, afirmação essa invalidada por depoimento do então Secretário Estadual de Saúde, Dr. Domingos Sávio Pedroso de Barros, em seu Termo de Declarações (fls. 360 e seguintes), onde afirma categoricamente que o Estado, à época, não passava por nenhuma situação de emergência ou calamidade [roborada pela declaração do Sr. Moacy Lopes às fls. 364 e ss.] aduzindo, ainda, que uma parcela dos materiais adquiridos junto à empresa contratada não são utilizados no combate àquelas doenças.

Ainda em sua declaração, confessa o ex-Secretário **que a dispensa de licitação foi a maneira encontrada para impedir a imperiosa necessidade de restituição à União dos valores repassados, devido ao curto espaço de tempo de vigência do ajuste**, no que mereceu, diz ele, a aquiescência do então Governador do Estado (fl. 385), revelando prática gravíssima.

Por derradeiro, tem-se que a alegada urgência restou desmentida vez que, consoante informações constantes dos autos, o material adquirido ficou retido por meses no almoxarifado da

Secretaria Estadual de Saúde – SES/MT, sem haver sido distribuído, de pronto, à rede hospitalar (cf. Termo de Declarações do Sr. Francisco Carlos Fernandes da Silva, Auditor do Estado, fl. 144, vol. I). Bem de se ver que há informes da própria Secretaria de Saúde, em atendimento à requisição oriunda do DPF/MT, dando conta de que os bens adquiridos saíram de seu Almoxarifado nos dias **18/11**, **09/12/94** e **04/09/95**, através das Notas de Transferência n.ºs 127/94, 137/94 e 018/95 (cf. Ofício 1230/SES/GS/2000, fls. 255/256, vol. I). Permaneceram, portanto, estocados, durante um período que variou de 2 (dois) meses a 1 (um) ano, até serem efetivamente requisitados e utilizados.

Além disso, cumpre registrar que entre o início da vigência do ajuste – **30/8/94** (fl. 07, v.p.) – e a expedição da autorização para a dispensa – **06/10/94** (fl. 14, vol. I), já havia transcorrido prazo suficiente até mesmo para a concretização da contratação, se promovido um regular procedimento, tornando-se um argumento a mais para desdizer a citada 'urgência' na aquisição.

I.2 – inexistência de razões objetivas a motivar a escolha do fornecedor

Em seu Termo de Declarações junto à Superintendência Regional do Departamento de Polícia Federal em Mato Grosso – DPF/MT (fls. 87/88), o então Presidente da CPL afirmou que, para a escolha da firma que iria fornecer os materiais e equipamentos objeto do convênio em tela, levou-se em consideração a qualidade do bem adquirido, a idoneidade da firma e o prazo de entrega, aduzindo, ainda, que não se recordava do motivo pelo qual decidiu-se, à época, pela contratação da empresa MEDIMP – Sociedade de Importação e Exportação de Produtos Médicos Ltda.. Tais alegações foram roboradas pelo então Assessor Técnico da SES/MT, em suas declarações de fls. 148/149, vol. I, acrescentando-se àquelas também como meio de escolha 'o preço praticado'.

Bem de se ver que a referida empresa nem sequer constava de algum cadastro junto à Secretaria de Saúde/MT, pois a mesma não possuía um banco de registros nesse sentido, reservando-se tal atribuição à Secretaria de Administração, vez ser o Órgão de Cadastro Oficial do Estado, cf. Ofício n.º 019/97/CAF/SES/MT à fl. 120, vol. I. Além disso, não possuía a mesma qualquer representação comercial em Cuiabá/MT, como alegado em juízo pela própria empresa (cf. fl. 163 do vol. I).

II – Superfaturamento nos preços de aquisição

A partir de solicitação do Dr. Antônio Justino da Silva, Delegado da Polícia Federal, designado para presidir o IPL n.º 273/95-SR/MT (Memo. 007/CART, de 06/03/97, fl. 94, vol. I), deu-se a elaboração, pela Seção de Criminalística/MT do Departamento de Polícia Federal, do Laudo de Exame Contábil n.º 208/97 (fls. 104 a 110, vol. I), levado a termo com a finalidade de se constatar se houve ou não superfaturamento na aquisição do material médico-hospitalar junto à empresa citada.

Restou demonstrada, consoante Anexos I e II do citado Laudo Pericial (fls. 108/110), a prática, quando da aquisição, de preços superiores ao mercado da ordem de **116,14%** (cento e dezesseis vírgula quatorze por cento). Foram obtidas, para fins de mensuração dos preços médios de mercado, cotações em 3 (três) empresas – Dental Centro-Oeste Médico Hospitalar, Biomédica – Comércio de Produtos Hospitalares e Casa do Médico, encontrando-se o valor de **R$ 63.989,24** (sessenta e três mil, novecentos e oitenta e nove reais e vinte e quatro centavos), contrastando com o valor total pago à r. empresa, no montante de **R$ 138.310,07** (cento e trinta e oito mil, trezentos e dez reais e sete centavos), para os mesmos insumos.

Dessa feita, fazendo-se incidir o percentual de sobrelevação a que se chegou sobre os pagamentos comprovadamente efetuados à empresa – **R$ 40.083,08**, em **09/11/94**, sustentado pela NF n.º 303, de 01/11/94 e **R$ 98.226,99**, em **20/10/94**, sustentado pelas NF's n.ºs 294 a 296, datadas de 20/10/94 – é possível se chegar às seguintes importâncias passíveis de impugnação:

Datas de ocorrência	Valor original do débito (R$)
20/10/94	52.780,99
09/11/94	21.538,12

Pelas mesmas, creio, deverão responder, sob regime de solidariedade, o ordenador de despesas e então Secretário Estadual de Saúde, Dr. Domingos Sávio Pedroso de Barros, o então Governador do Estado, Sr. Jaime Veríssimo de Campos, e a empresa MEDIMP – Sociedade de Importação e Exportação de Produtos Médicos Ltda. (CNPJ 02.660.116/0001-82), na figura de seu representante legal. A responsabilidade do ex-Governador advém do fato de que o ato dispensa ora

impugnado somente se torna perfeito e capaz de produzir os efeitos que lhe são próprios, quando de sua ratificação pela autoridade competente, ante o disposto no art. 26, *caput*, da Lei 8.666/93 [ratificação do ato de dispensa à fl. 62, vol. I]. Nesse sentido, deveria o mesmo ter se precavido no sentido de verificar a existência e a veracidade dos elementos indispensáveis a instruir um processo de dispensa consignados nos incisos I a IV daquele artigo, o que não se deu, consoante restou sobejamente comprovado. Ademais, reza o art. 16, § 2º, da Lei 8.443/92, que deverá ser fixada a responsabilidade solidária de todo aquele que haja, por qualquer modo, concorrido para o cometimento do dano apurado.

Quanto à responsabilização da empresa contratada, encontra a mesma amparo no art. 25, § 2º, da Lei de Licitações e Contratos, e na vedação, constante de nosso ordenamento jurídico, do enriquecimento sem causa.

Há de se ressaltar que os dados utilizados pelos peritos foram aqueles constantes do procedimento administrativo levado a termo pela Auditoria Geral do Estado. Tal fato foi apontado pelo delegado que então presidia o inquérito policial (cf. Relatório de fls. 188/190, vol. I). Em sua manifestação, apontou para a existência de rasuras nos orçamentos coletados, bem como para o fato de não haverem sido considerados dados diferenciadores dos produtos, a exemplo da marca, os quais teriam reflexo no preço ofertado, *'que ocorre em qualquer ramo de produção'*. Ao fim, opinou pela inexistência do delito em tese apontado na Portaria que inaugurou o procedimento de investigação.

Esses apontamentos, todavia, foram infirmados pelo *Parquet Federal*, através da manifestação de fls. 211/212, sem prejuízo de haver determinado a realização de nova perícia, com o fito de subsidiar o inquérito com provas mais robustas da ocorrência do apontado sobrepreço. Tal procedimento, entretanto, não veio a ser realizado em face de alegada sobrecarga de trabalho na Seção de Criminalística/MT, razão pela qual fez-se constar do novo Relatório elaborado no âmbito da Polícia Federal, desta feita pelo Dr. Fábio Amorim Soares, excerto nos seguintes termos (fls. 385/6):

'A investigação teve como ponto central somente a dispensa de licitação, deixando para um possível inquérito civil a questão do superfaturamento, já que não há na lei de licitação tipo penal que puna tal prática isoladamente, pois se licitação não houve, não foi instaurada, não há que se cogitar de fraude à licitação através da elaboração de preços (art. 96, I, da Lei 8.666/93)'.

Entrementes tal manifestação, não vislumbro, na mesma linha de entendimento do douto Ministério Público, o porquê da não-utilização como meio de prova bastante a configurar a ocorrência de superfaturamento os trabalhos realizados pela Auditoria Geral do Estado e roborados pela Polícia Federal, vez que as consultas efetuadas são consentâneas aos fatos, revestindo-se de legitimidade, até que o contrário se prove.

III – Insuficiência de saldo na conta específica do ajuste

Outra irregularidade consistiu na transferência de valor de conta particular de servidor da Secretaria de Estado de Saúde – SES/MT para cobertura de cheque emitido contra a conta corrente específica do convênio para pagamento da importância de R$ 40.083,08 (quarenta mil, oitenta e três reais e oito centavos), relativo ao fornecimento dos materiais e equipamentos hospitalares, prática essa comprovada pelo Sr. Jair de Oliveira Marques em seu Termo de Declarações de fls. 101/102, vol. I, de cuja conta foram transferidos os valores para complementação, devidamente demonstrados no extrato bancário de fl. 185, vol. I.

Consta do mesmo expressa indicação de que não havia, quando da apresentação do cheque, saldo suficiente na conta específica do convênio, prática que denota desleixo e atenta contra o bom trato dos dinheiros públicos, a qual, bem por isso, deve ser apurada, inobstante se ter informações nos autos da instauração, ainda em 1995, de procedimento de sindicância no âmbito da SES/MT.

8.No tocante ao outro ponto abordado no parecer do *Parquet* (fls. 02/03, v.p.) – ausência de indicação do destino dado à parcela dos recursos repassados (R$ 184.922,26), os quais representam 57% do valor total transferido – tenho para mim, diante da manifestação do órgão concedente, bem como dos elementos atinentes à prestação de contas agregada aos presentes autos (fls. 182/185, vol. I e 404/547, vol. II), que restou demonstrada a utilização do restante do montante repassado."

Ao concluir, a Secex/MT, em pareceres uniformes, propôs:

"a) se conheça da presente Representação, com fundamento nos arts. 68 e 69 da Resolução TCU n.º 136/2000, c/c o art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU, para, no mérito, considerá-la procedente;

b) seja autorizada a conversão dos presentes autos em tomada de contas especial, nos termos do art. 47 da Lei 8.443/92, c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU;

c) seja determinada a imediata citação dos **Srs. Jaime Veríssimo de Campos**, então Governador do Estado de Mato Grosso, e **Domingos Sávio Pedroso de Barros**, então Secretário Estadual de Saúde/MT, solidariamente com a **empresa MEDIMP-Sociedade de Importação e Exportação de Produtos Médicos Ltda.**, na pessoa de seu representante legal, para, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem aos cofres do Fundo Nacional de Saúde-FNS as quantias de **R$ 52.780,99** (cinqüenta e dois mil, setecentos e oitenta reais e noventa e nove centavos) e **R$ 21.538,12** (vinte e um mil, quinhentos e trinta e oito reais e doze centavos), atualizadas monetariamente e acrescidas dos encargos legais, calculados a partir de 20/10/94 e 09/11/94, respectivamente, em decorrência da prática de preços superfaturados quando da aquisição de equipamentos hospitalares junto à referida empresa, objeto do Convênio n.º 729/94 (Siafi 109796), firmado entre o Ministério da Saúde e o Governo do Estado de Mato Grosso;

d) seja promovida, com fundamento no art. 10, § 1º, c/c o art. 12, inciso III, da Lei 8.443/92, a audiência do **Sr. Domingos Sávio Pedroso de Barros**, então Secretário Estadual de Saúde/MT:

- pela inobservância dos preceitos legais quando da expedição do ato autorizador de dispensa de licitação para contratação da empresa MEDIMP-Sociedade de Importação e Exportação de Produtos Médicos Ltda., em especial o disposto no art. 26, parágrafo único, I a III, da Lei 8.666/93, o qual elenca os requisitos essenciais que devem necessariamente restar demonstrados num processo de dispensa, importando tal conduta adequação à figura descrita no art. 89 da mesma Lei;

- pela ocorrência de insuficiência de saldo na conta específica do ajuste em tela para cobertura de cheque contra a mesma emitido, fato que ensejou a transferência do valor faltante de conta particular de servidor, objeto de apuração em processo de sindicância;

e) seja promovida, com fundamento no art. 10, § 1º, c/c o art. 12, inciso III, da Lei 8.443/92, a audiência do **Sr. Jaime Veríssimo de Campos**, pela ratificação do ato de dispensa de licitação, sem que para o mesmo houvessem concorrido os requisitos prévios previstos na Lei 8.666/93;

f) seja remetida cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentam, aos responsáveis nominados no item 'c', bem como ao Ilustre Desembargador Federal do TRF/1ª Região, Carlos Moreira Alves, e à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso."

Submetidos os autos ao Ministério Público por este Relator, o *Parquet*, representado pela Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva, anuiu à proposta da Unidade Técnica.

É o Relatório.

VOTO

Examina-se, nesta oportunidade, Representação originária de expediente encaminhado pelo Tribunal Regional Federal da 1ª Região, acerca de possíveis irregularidades na aplicação de recursos do Fundo Nacional de Saúde no Estado de Mato Grosso, apontadas em inquérito policial instaurado pela Superintendência de Polícia Federal daquele Estado.

Inicialmente, quanto aos requisitos de admissibilidade, a documentação em apreço pode ser conhecida como representação, nos termos do art. 237, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal.

Consoante exposto no Relatório precedente, três foram as irregularidades constatadas pela unidade técnica na aquisição de medicamentos pela Secretaria de Estado da Saúde do Mato Grosso com recursos repassados pelo Fundo Nacional de Saúde, mediante o Convênio n.º 729/94, a saber: *i)* falta de justificativa plausível para a dispensa de licitação, com a formalização do processo sem observar os requisitos do art. 26 da Lei n.º 8.666/93; *ii)* suposto superfaturamento dos equipamentos e materiais adquiridos; e *iii)* complementação de saldo da conta corrente do convênio por meio da transferência de valor de conta particular de servidor.

Quanto à aquisição direta de medicamentos, por meio de dispensa, verifica-se que a alegada "urgência" não restou devidamente caracterizada, pois, conforme constatou a auditoria do Estado do Mato Grosso, o material ficou retido no almoxarifado pelo prazo de dois a doze meses até ser distribuído, fato que se choca frontalmente com o cerne da justificativa elaborada pelo Presidente da comissão de licitação, Sr. Moacy Lopes Suares, para embasar a dispensa, que a seguir reproduzo:

"A inauguração das unidades hospitalares em vários municípios supriu em parte a falta de leitos no Estado e ajudou a minorar o sofrimento daqueles que necessitam de cuidados médico-hospitalares, principalmente a população mais carente, que é a grande maioria. Para que esses hospitais funcionem a contento, há necessidade de que estejam devidamente equipados e, também, de que haja complementação dos materiais já existentes. A agilização na aquisição desses materiais é de fundamental importância para que os hospitais funcionem em toda a sua plenitude".

Além disso, como anotou a Unidade Técnica, o prazo de 36 dias transcorrido entre o início da vigência do convênio até a autorização da dispensa vai de encontro à alegada urgência.

Assim, embora haja elementos nos autos a indicar a necessidade da compra do material médico-hospitalar, tudo leva a crer que a situação emergencial invocada decorreria da falta de planejamento, ou de previsão de necessidades que deveriam ser supridas com antecedência, de forma que, em princípio, mostram-se infundadas os argumentos apresentados para a realização da dispensa.

No que tange ao suposto ato irregular praticado, entendo que, na mesma linha proposta pela SECEX/MT, deverá ser examinada a responsabilidade do ex-governador, Sr. Jaime Veríssimo Campos, do ex-Secretário de Saúde do Estado, Sr. Domingos Sávio Pedroso de Barros, e do ex-presidente da comissão de licitação, Sr. Moacy Lopes Suares, conforme as razões que passo a expor.

O convênio em tela foi firmado pelo Secretário de Saúde com o Ministério da Saúde, cabendo-lhe, desse modo, a aplicação dos recursos repassados. Colho dos depoimentos prestados pelo Sr. Jaime Veríssimo Campos – fl. 253, vol. 1 (ex-Governador) e do Sr. Auréo Matoso Júnior - fls. 178/179, vol. 1 (ex-Assessor Técnico da Secretaria de Saúde) a informação de que a decisão final pela compra do material foi do Secretário de Saúde, que era o ordenador de despesas à época.

Ainda, do termo de depoimento do presidente da comissão de licitação consta a informação de que tais agentes e o Secretário de Saúde chegaram ao consenso de que o melhor seria promover a aquisição dos bens por meio de dispensa de licitação (fls. 87/88 do vol. 1). Uma vez assim decidido, as justificativas para a dispensa foram preparadas pelo Presidente da comissão de licitação e acatadas pelo Secretário de Saúde, previamente à consideração do Governador. A este coube a ratificação do ato de dispensa para lhe dar eficácia.

Vê-se, desse modo, claramente delineada nos autos a participação dos três agentes no procedimento de dispensa suspeito de irregularidade, impondo-se a necessidade de serem ouvidos em audiência.

Por outro lado, discordo da proposta de conversão dos presentes autos em tomada de contas especial, com a conseqüente citação dos responsáveis nominados pela Unidade Técnica solidariamente com a empresa fornecedora, em face de suposto superfaturamento, em razão dos fatos a seguir expostos.

Depreende-se da informação fornecida à fl. 41 do vol. princ., resultante da diligência efetivada à fl. 17 do mesmo volume, que a prestação de contas relativa ao Convênio n.º 729/94 foi aprovada pelo Fundo Nacional de Saúde, com base na documentação apresentada, ressaltando a entidade repassadora que as metas foram cumpridas, embora com o cometimento de impropriedades.

De outra parte, não existe consenso sobre o valor do débito que deve ser imputado aos responsáveis, pois, de acordo com o levantamento do órgão de auditoria estadual, o valor é de R$ 51.696,07 (fl. 48-vol. princ.), ao passo que o montante constante do laudo pericial exarado pela Polícia Federal é de R$ 74.320,83 (fls. 104/110 do vol. 1).

Sobre o valor apontado pela Polícia Federal, assumido pela Unidade Técnica como débito, pairam inconsistências apontadas pelo próprio delegado encarregado de conduzir o inquérito policial, que observou: "os dados utilizados pelos senhores peritos foram os mesmos oriundos da Secretaria de Saúde/MT, os quais foram juntados pelos responsáveis pela auditoria, inclusive alguns

com rasuras como no caso dos orçamentos de fls. 26/29. Além do que não foi levado em conta qualquer dos dados concernentes à finalidade do serviço, observados em marcas diferentes, ensejador de diferença de preço. Desta forma, a prova pericial não se perfaz de credibilidade suficiente para ensejar a convicção de que realmente houvesse superfaturamento." (relatório do inquérito policial, fl. 189 do vol.1).

Assim, não vejo como um débito levantado a partir de orçamentos rasurados, que não consideraram as diferenças de especificações e de qualidade entre os produtos a serem adquiridos, possa servir de fundamento para a imputação de débito. Nesse contexto, como inexistem nos autos documentos capazes de dar credibilidade aos fundamentos do débito, julgo inconveniente a instauração de tal procedimento.

Nada obstante, constato que não constam dos autos informações do órgão licitante acerca da justificativa do preço dos produtos comprados e da escolha do fornecedor, que estranhamente se encontrava estabelecido em outra Unidade da Federação, requisitos esses indispensáveis para a efetivação da dispensa, devendo também tais fatos serem objeto de audiência.

No que tange à transferência de valores (R$ 314,97) de conta particular de servidor para a conta específica do convênio, avalio que tal ocorrência tem natureza *interna corporis*, devendo ser apuradas as responsabilidades pela Secretaria de Saúde, que inclusive teria instaurado procedimento disciplinar com essa finalidade, segundo informações do Analista, sendo, portanto, despicienda a audiência alvitrada pela SECEX/MT.

Ao fim, deixo de me pronunciar no momento a respeito da procedência da presente representação, tendo em vista a fase processual em que se encontram os autos.

Com essas considerações, deixo de acolher, em parte, a proposta da Secex/MT e VOTO por que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 432/2004 - TCU – Plenário

1. Processo n.º TC-003.647/2003-8
2. Grupo II, Classe de Assunto VII: Representação
3. Interessado: Tribunal Regional Federal da 1ª Região
4. Unidade: Secretaria Estadual de Saúde do Estado de Mato Grosso
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: Procuradora Cristina Machado da Costa e Silva
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Mato Grosso
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação que trata de supostas irregularidades ocorridas na Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso, envolvendo recursos federais provenientes do Convênio n.º 729/94, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde e o Governo do Estado de Mato Grosso, por intermédio da Secretaria Estadual de Saúde – SES/MT.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, nos termos do art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal;

9.2. determinar, com fulcro no art. 12, III, da Lei n.º 8.443/1992, a audiência:

9.2.1. do Sr. Jaime Veríssimo Campos, ex-Governador de Mato Grosso, para que apresente razões de justificativa quanto à ratificação de procedimento de dispensa de licitação, com base em emergência, para a aquisição de material médico-hospitalar da empresa Medimp-Sociedade de Importação e Exportação de Produtos Médicos Ltda com recursos do Fundo Nacional de Saúde,

sem que estivesse devidamente caracterizada essa situação, assim como sem que fossem apresentadas as razões da escolha do fornecedor e dos preços dos materiais adquiridos, o que estaria contrariando o princípio constitucional da legalidade e o disposto nos arts. 24, inciso IV, e 26, parágrafo único, incisos I, II e III, da Lei n.º 8.666/93;

9.2.2. dos Srs. Domingos Sávio Pedroso de Barros, ex-Secretário de Saúde do Estado de Mato Grosso, e do Sr. Moacy Lopes Suares, então presidente da comissão de licitação, para que apresentem razões de justificativas quanto:

9.2.2.1. à dispensa indevida de licitação, com base em emergência, para a aquisição de material médico-hospitalar da empresa Medimp-Sociedade de Importação e Exportação de Produtos Médicos Ltda com recursos do Fundo Nacional de Saúde, sem que ficasse devidamente caracterizada essa situação, o que estaria contrariando o princípio constitucional da legalidade e o disposto nos arts. 24, inciso IV, e 26, parágrafo único, inciso I, da Lei nº. 8.666/1993;

9.2.2.2. à formalização incorreta do procedimento de dispensa de licitação inquinado, sem apresentar as razões da escolha do fornecedor e dos preços dos materiais adquiridos, nos termos do art. 26, parágrafo único, incisos II e III, da Lei n.º 8.666/93;

9.3. remeter cópia da presente deliberação e do Relatório e Voto que a fundamentam ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região e à Procuradoria da República no Estado de Mato Grosso.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II - CLASSE VII - Plenário

TC-012.789/2003-2 (c/01 apenso)
Natureza: Representação
Entidade: Fundação Universidade do Rio de Janeiro-UNIRIO
Interessada: Torres Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 01.815.999/0001-90)
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Representação formulada com base no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93 contra possíveis irregularidades ocorridas em procedimento licitatório. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações. Encaminhamento de cópia da deliberação, relatório e voto à interessada e à entidade. Arquivamento.

Trata-se de Representação formulada pela empresa Torres Engenharia e Consultoria Ltda., com base no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, contra os atos praticados pela Comissão de Licitação da Fundação Universidade do Rio de Janeiro-UNIRIO, encarregada da realização do Convite nº

010/2003, o qual tinha por objeto a *"reforma e aumento de carga da subestação do Instituto Biomédico"*.

Consoante informado nos elementos acostados aos autos, a Comissão teria desclassificado a empresa Torres do certame licitatório, em razão de ter constado de sua certidão emitida pelo Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura-CREA a ressalva de que não estaria habilitada a atuar na área de engenharia civil. Ante tal situação, a Comissão concluiu que a representante não poderia *"atender aos serviços planilhados constantes do anexo VI, itens 10 e 11"* (fl. 18).

Referida decisão teria sido mantida em grau de recurso e, segundo a interessada, estaria exorbitando o disposto nos itens 6.1.7 e 6.1.9 do edital do Convite, que exigia a comprovação, mediante certificados e atestados emitidos pela CREA, de responsável técnico (engenheiro eletricista) no quadro técnico da empresa com experiência em atividades pertinentes ao objeto licitado.

Além disso, de acordo com a empresa, os serviços de engenharia civil indicados nos itens 10 e 11 do edital *"correspondem a uma parcela insignificante estimada em cerca de 3% do valor total dos itens que compõem a planilha de custos"*, ficando *"caracterizada a engenharia elétrica como parcela de maior relevância para realização dos serviços constantes do objeto do Convite"* (fl. 21).

Ainda no expediente inaugural, a empresa Torres listou os seguintes atos irregulares praticados pela Comissão de Licitação:

- acatou recurso que tentava impugnar o edital no dia do recebimento e abertura dos envelopes, quando deveria ter respeitado o prazo de 2 (dois) dias estipulado no edital;

- não manteve os envelopes de habilitação e proposta dos licitantes em seu poder até decisão futura, devolvendo-os aos participantes;

- não divulgou diretamente às empresas interessadas o resultado do recurso interposto e tampouco a nova data para recebimento e abertura dos envelopes;

- tal divulgação ocorreu, sem nenhum aviso, por meio do sistema *"Comprasnet"* (Internet), como se fosse um novo Convite e, assim, várias empresas não acorreram ao certame;

- apenas 4 (quatro) empresas participaram do Convite, tendo sido desclassificadas 2 (duas), entre essas a interessada, ficando apenas 2 (duas) concorrentes.

Presentes os autos na Secex/RJ, esta, em caráter preliminar, promoveu diligência junto à Universidade, para envio dos documentos pertinentes à questão.

Encaminhados os elementos, a Analista da Unidade Técnica encarregada da instrução, após exame do feito, assim se posicionou:

"..... 7.As exigências relativas à documentação do licitante, contidas no Edital, item 5, foram cumpridas pela empresa de acordo com os comprovantes anexados às fls. 92/129. E os itens 10 e 11 do anexo VI, transcritos abaixo, referem-se a pequenas obras de engenharia civil e representam parcela mínima num total de 16 (dezesseis) itens, sendo que os 14 (quatorze) restantes relacionavam serviços da área de engenharia elétrica (fl. 16):

'10-Pintura geral interna em tinta acrílica, com correção do revestimento;

11-Abertura de um vão com tela de proteção para ventilação".

8.Examinando com atenção os dispositivos da Lei de Licitações e Contratos no Serviço Público, citados pelo representante, que no seu dizer não foram acatados pela CPL, percebe-se que lhe cabe razão.

'Art. 3º A licitação...será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade..., da vinculação ao instrumento convocatório,...'

9. O art. 30 estabelece como deve ser a documentação da qualificação técnica. E vê-se que a empresa Torres observou este dispositivo, em especial o inciso I do § 1º: '...profissional de nível superior..., detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas exclusivamente às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto da licitação...'.

10. Ao se verificar as outras irregularidades supostamente praticadas pela CPL, constatou-se, à luz da Lei 8.666/93 e ante os documentos comprobatórios anexados aos autos (fls. 17, 18, 30-vol. I, 38-vol-I, 40-vol. I e 164-vol. I), que são procedentes.

11. Além da CPL, o Sr. Benedito Cunha Machado, Pró-Reitor Administrativo, responde também pelos procedimentos, com indícios de irregularidades, da licitação em análise, pelo fato de tê-la aprovado e adjudicado seu objeto em favor da firma considerada vencedora do certame (fl. 166)".

Após informar que o objeto licitado encontrava-se praticamente concluído em meados do exercício passado, a ACE propôs, com endosso do Secretário, a audiência do presidente e membros da Comissão de Licitação (Srs. Adriano Gonçalves Alves, Marcelo Leiras da Silva, José Roberto Machado Alves e Isabel Gomes da Nóbrega) e do Pró-Reitor de Administração (Sr. Benedito Cunha Machado) sobre as irregularidades praticadas no procedimento licitatório em exame.

Efetivada a medida e apresentadas as razões de justificativa requeridas, o Analista elaborou a instrução de fls. 67/73.

Para melhor compreensão do feito, passo a transcrever as ocorrências apontadas, o resumo das justificativas e a análise efetivada pelo ACE:

1ª ocorrência: "*Desclassificação da empresa Torres Engenharia e Consultoria Ltda. de participar do Convite nº 010/2003, tendo em vista a ressalva na sua Certidão do CREA 'esta empresa não está habilitada a atuar na(s) área(s) de OS ENGA. CIVIL', contrariando os arts. 3º,* ***caput****; e 30, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/93*".

Justificativas: *"Como se vê, trata-se de licitação na modalidade convite, que tem como objeto reforma e aumento de carga da subestação do Instituto Biomédico, significando dizer necessários conhecimentos de Engenharia Civil, que consistia na abertura de um vão, correção de revestimento e pintura, como era do conhecimento dos licitantes ao realizarem 'visita técnica' no local da prestação do serviço*". A desclassificação da empresa Torres Engenharia e Consultoria, com base no art. 30, § 1º, da Lei nº 8.666/93, decorreu da ressalva constante da certidão emitida pelo CREA no sentido de que tal empresa Torres não se encontrava habilitada para realização de serviços atinentes à área de engenharia civil. *"Admitir a referida empresa entre os demais licitantes ante a referida ressalva seria 'igualar os desiguais'. (...) Tanto é verdade que a empresa acima referenciada, ao regularizar a sua situação no CREA, venceu licitação posterior (...)*".

Análise: ***"Parece-nos, data máxima vênia, que os subscritores do documento em análise descuraram-se da lei de licitações, pois, se assim não o fosse, teriam transcrito todo o conteúdo do art. 30, § 1º; inclusive o inciso I, daquele artigo, como fazemos agora:***

'I – capacidade técnico-profissional: comprovação do licitante de possuir em seu quadro permanente, na data prevista para entrega da proposta, profissional de nível superior ou outro devidamente reconhecido pela entidade competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes, limitadas estas EXCLUSIVAMENTE ÀS PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA E VALOR SIGNIFICATIVO DO OBJETO DA LICITAÇÃO, VEDADAS AS EXIGÊNCIAS DE QUANTIDADES MÍNIMAS OU PRAZOS MÁXIMOS;' (são nossos os grifos)

11.Continuando a ler, sem muito esforço o § 2º do art. 30:

'As parcelas de maior relevância técnica e de valor significativo, mencionadas no parágrafo anterior, serão definidas no instrumento convocatório'.

12.Compulsa-se o instrumento convocatório e dele não se extrai o mandamento do parágrafo transcrito no precedente.

13.Da leitura do art. 30, parágrafos e incisos, da Lei das Licitações, extrai-se, s.m.j, que, no caso presente, a Administração não aplicou bem os princípios da norma, vejamos.

14.Segundo a planilha de custos da vencedora do certame, fl. 159, do anexo:

ITEM	***DESCRIÇÃO***	*VALOR (R$)*
10	*Pintura geral interna em tinta acrílica, com correção do revestimento*	*1.876,25*
11	*Abertura de vão com tela de proteção para ventilação*	*664,50*

15.A segunda colocada, fl. 163, do anexo, cotou os mesmos itens 10 e 11 de mesma descrição pelos seguintes valores: itens 10 – R$ 779,00 e 11 – R$ 400,00.

16.Considerando as propostas da vencedora e da segunda colocada, nos valores totais, respectivos, de R$ 49.215,50 e R$ 57.779,00, conclui-se que, tomando-se por base o maior percentual, as parcelas de 'obras de engenharia' representavam o percentual de 4,39%.

17.Isto considerando os valores licitados, já que não se encontra disponível, no anexo VI, à fl. 16, planilha de custo do convite em tela.

18.Vê-se, pois, que a desclassificação da empresa reclamante não guardou pouso no art. 30, § 1º, inciso I, pois, se assim o fosse, não seria inabilitada, já que os serviços de reforma (pintura e abertura de vão com tela), em percentual tão baixo em relação ao todo licitado, estariam pela legislação colecionada conforme com o Edital, que solicitava a responsabilidade técnica de Engenheiro Eletricista, como se verá adiante.

19.Como referido anteriormente, o Edital requer no título VI – Envelope A – Documentação - no subitem:

'6.17 – Certificado de registro do responsável técnico da empresa licitante no CREA (Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura), devendo constar de seu quadro técnico como responsável perante o CREA, Engenheiro Eletricista';

20.Não há referência a responsável técnico Engenheiro Civil, e sim Eletricista, como sói deveria ser, em face dos trabalhos licitados. Como exigir na habilitação o que não foi exigido no Edital? A restrição ao caráter competitivo do certame foi expressamente vedada pelo art. 30 da Lei 8.666/93, em seu art. 3º, § 1º, inciso I.

21.A empresa Torres apresentou atestados de capacidade técnica, fls. 100 a 129, que demonstravam capacidade para desempenhar o mister requerido".

2ª ocorrência: *"Acatamento de recurso de impugnação de Edital, ante falha formal, no dia do recebimento e abertura dos envelopes, 17/06/2003, quando deveria ser respeitado o prazo de 2 (dois) dias, conforme preceituava o Edital e o art. 41, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/93".*

Justificativas: Optou-se por suspender o Convite, quando da impugnação ao edital, porque "*não tínhamos ciência se o vício era sanável ou não*", parecendo-nos, portanto, a atitude mais sensata, de forma a "*preservar os princípios basilares do Direito Administrativo, notadamente o da legalidade e moralidade*". (...) "*Ainda que a impugnação ao Edital a princípio tenha sido intempestiva, o vício insanável torna a qualquer momento o ato administrativo nulo com efeito retroativo, e, na condição de funcionários públicos, podemos rever nossos atos, como se infere da Súmula nº 416, do STJ, ainda que provocado por impugnação intempestiva*".

Análise: "*Os argumentos apresentados não elidem a irregularidade do recebimento da impugnação a destempo, posto que a norma fixa prazo no § 6º do art. 109 da Lei 8.666/93, c/c art. 41, § 2º. Note-se que o convite em tela foi feito por edital, sendo uma das fases a abertura do Envelope A – Documentação, para habilitação do licitante, fase anterior à abertura dos envelopes contendo as propostas de preço".*

3ª ocorrência: *"Não-conservação dos envelopes de habilitação e de proposta dos participantes em seu poder até a decisão futura, devolvendo-os aos representantes das empresas, contrariando o art. 43 da Lei nº 8.666/93".*

Justificativas: Após acurada leitura do dispositivo legal invocado, não foi possível "*vislumbrar em que parte daquele preceito se diz textualmente sobre a obrigatoriedade por parte da comissão da guarda de documentos até ulterior decisão de impugnação*". (...) "*Não podemos devolver os envelopes aos seus representantes se não os recebemos. Até porque a impugnação foi recebida e apreciada no seu efeito suspensivo, uma vez que entendemos ser mais célere e salutar enfrentar a questão relacionada à impugnação, para dirimi-la de plano, do que dar prosseguimento à licitação, em todas as suas etapas, para somente após anular o processo e perder tempo*".

Análise: *"A norma diz claramente que a impugnação aos termos do edital, obrigatoriamente, ocorrerá em até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes (art. 41, § 2º, da Lei n.º 8.666/93).*

25.Conclui-se à vista do citado artigo que a intempestividade do documento apresentado pela concorrente DIS Desenvolvimento e Implantação de Sistemas Ltda., fl. 30, não permitiria a impugnação do ato, não o devendo adiar.

26.Ora que absurdo, a Comissão de Licitação faz constar da Ata de Adiamento lavrada em 17/06/2003, data esta marcada para abertura das propostas, documento de impugnação que traz em seu preâmbulo o dia 16/06/2003, fl. 30, portanto 01 (um) dia antes da data para a realização da licitação. Transcrevo a seguir trecho da citada ata, fl. 37, que bem demonstra todo o absurdo:

'Esta Comissão de Licitação não teve tempo hábil de proceder a análise desta impugnação, em razão da realização de outras licitações, motivo pela qual entende por bem suspender o presente prélio 'sine die', para proceder a uma análise mais detida da respectiva impugnação...'.

4ª ocorrência: "*Não-divulgação diretamente às empresas participantes do resultado do recurso interposto, assim como a nova data para recebimento e abertura dos envelopes, contrariando os arts. 3º (princípio básico da publicidade) e 109 da Lei nº 8.666/93*".

5ª ocorrência: "*Realização da divulgação, sem nenhum aviso prévio, através do sistema Comprasnet (Internet), como se fosse um novo Convite; várias empresas deixaram de participar por não terem sido avisadas diretamente*".

Justificativas: Não houve violação ao princípio da publicidade, já que observado o art. 22, § 3º, da Lei nº 8.666/93, ou seja, a publicação se deu "*em lugar apropriado dentro da unidade administrativa*". Além disso, a nova data para recebimento e abertura dos envelopes foi veiculada no *site* "*Compras Net*". (...) '*Salvo melhor doutrina, não estamos obrigados a avisar a ninguém individualmente de quaisquer atos, como quer fazer crer a empresa titular da vertente representação. Estamos sim obrigados a dar publicidade nos moldes do artigo supra* (...)".

Análise: "*Da leitura do documento de fl. 37, ata de adiamento da abertura da documentação do certame (17/06/2003), que afinal foi adiada 'sine die', depreende-se que acorreram diversos interessados, estando presentes 13 empresas. No dia 07/07/2003, data da abertura e análise da documentação, compareceram 05 empresas, sendo inabilitadas 03. Na ata de julgamento, realizada em 10/07/2003, consta que das 02 empresas habilitadas a vencedora foi a VF Construtora Ltda. por ter apresentado o menor preço.*

30. Constata-se que o adiamento em face de recebimento, flagrantemente intempestivo, de impugnação de termos de edital, que afinal não mereceu acolhida, e não poderia ser recebido pela comissão, tornou o certame míope, visto que, das 13 empresas inicialmente presentes, somente 05 se habilitaram na nova data e, ainda, somente 2 se classificaram; deduzindo-se que se frustrou bastante o caráter de competição do certame.

31.Não pode prosperar, data vênia, o argumento apresentado pela comissão de que a publicidade foi feita além do que pede a lei, já que deu ciência ao público através da comprasnet, e afixação em local apropriado, é a meu talante uma falácia, já que a situação presente diverge diametralmente do comum. Na situação vertente, as empresas se apresentaram na data aprazada para a abertura da licitação que acabou sendo adiada, com agravamento de SEM DIA MARCADO, era de se esperar que uma Comissão, ciosa da moralidade, da impessoalidade, da legalidade, da publicidade, do julgamento objetivo, desse àqueles que compareceram na primeira data um tratamento no mínimo isonômico, avisando a todos por instrumentos hoje, mais do que usuais, tais como fax, correio eletrônico e aviso na imprensa de que a licitação estava com a abertura remarcada para a data tal".

6ª ocorrência: "*Abertura dos envelopes de habilitação em 04/07/2003, com apenas 04 (quatro) participantes, quando foram desclassificadas 2 (duas) empresas, entre elas a Torres, ficando apenas 2 (duas) concorrentes, não observando o art. 22, §§ 3º e 7º, da Lei 8.666/93 e jurisprudência desta Corte: Decisões nºs. 310/2000-Plenário, 800/2000-Plenário, 828/2000-Plenário, e Acórdãos nºs. 55/2000-Plenário, 170/2000-1ª Câmara, 201/2000-1ª Câmara.*"

Justificativas: foi convidado o maior número de empresas, através dos meios ao alcance da administração, o "*que permitiu a presença de 05 (cinco) participantes, sendo que apenas 02 (dois) foram habilitados para apresentação de preços, tendo logrado ofertar o menor preço a firma VF – Construtora Ltda., que ofertou o valor global de R$ 49.215,56 (quarenta e nove mil, duzentos e quinze reais e cinqüenta e seis centavos), portanto abaixo da estimativa de R$ 57.900,00 (cinqüenta e sete mil e novecentos reais)*". Segundo os ensinamentos de Adilson Abreu Dallari, "*o comparecimento de apenas um proponente idôneo não invalida, por si mesmo, a licitação, pois a regra do tratamento isonômico diz respeito ao chamamento de eventuais interessados e aos atos que praticarem com relação aos proponentes*".

Análise: *"Consta da ata do dia 07/07/2003 ter sido realizada 'consulta de habilitação junto ao SICAF no dia da abertura, 04 de julho, e constatou-se que a empresa...'.*

34.Apesar da análise anterior, vale observar que a ocorrência de 2 propostas válidas na data de 07/07/2003 se apresenta em confronto com, dentre inúmeras outras decisões, a Decisão nº 274/94 do Plenário do TCU que transcrevemos em parte:

'...Qualquer outra alegação na tentativa de demonstrar aspectos emergenciais associados à questão foge ao espírito e a letra da Lei que prevê expressamente os pressupostos para a não-repetição do convite, quando for impossível a obtenção do número mínimo de licitantes exigidos no § 3º do art. 22 do citado Diploma Legal...'. Esse entendimento é pacífico no TCU. Na ausência de 3 propostas válidas, e caso o responsável não demonstre a existência de limitações do mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, o seu dever é o de repetir o convite'".

Em acréscimo, os responsáveis afirmaram que as decisões da Comissão *"não importaram prejuízo ao Erário, bem como observaram os princípios basilares do estatuto licitatório (...), sendo certo que em face do objeto da licitação não havia a possibilidade de anular o certame, em razão da não-obtenção de 03 (três) propostas válidas, sem prejudicar as rotinas administrativas, que reclamavam pela contratação imediata dos serviços, pois no local funciona o necrotério e diversos laboratórios, que careciam da obra para elevação da carga elétrica, tendo em vista a queima constante dos equipamentos*".

Reportando-se de uma maneira geral às ocorrências apontadas, o Analista prosseguiu em sua peça instrutiva asseverando:

"*Resta, sobejamente, provado que as falhas praticadas pela comissão de licitação e pelo Sub-Reitor Administrativo não são falhas meramente formais, eis que foram transgredidos princípios basilares constitucionais e legais, pelos quais devem pautar-se as licitações promovidas por agentes públicos.*

36. No dizer do mestre Marçal Justen Filho ('in' Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 3ª edição, pág. 181), a titularidade e a eficácia do direito de licitar não podem ser frustadas através da fixação de condições excessivas ou abusivas. As condições do direito de licitar estão delimitadas legalmente. A imposição de exigências e a definição das condições do direito de licitar nunca poderão ultrapassar o limite da necessidade. Qualquer exigência desproporcional ao conteúdo da contratação caracterizará meio indireto de restrição à participação. Nesse sentido, as irregularidades citadas no parágrafo 07 são restritivas ao direito de competição.

37.Ao não convocar aquelas empresas que compareceram ao certame na data determinada para a abertura da licitação, [a comissão] frustou o caráter competitivo e isonômico. Com isso retirou a possibilidade de obter para a administração pública melhor preço, vez que quanto maior o número de proponentes melhor preço pode ser obtido, transgredindo preceito constitucional e legal, em face do contido na Lei nº 8.666/93, em seu art. 3º, conforme se vê do parágrafo 27. Vale o ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello ('in' Princípio da Isonomia, RTDP 1/83), 'o princípio da igualdade consiste em assegurar regramento uniforme às pessoas que não sejam entre si diferenciáveis por razões lógicas e substancialmente (isto é, face à Constituição) afinadas com eventual disparidade de tratamento'.

38.A questão levantada no parágrafo 32 da presente instrução viola a lei das licitações em seu art. 22, § 3º, bem como o entendimento manso e pacífico do E. Tribunal, que exemplificamos com a Decisão nº 274/94 do Plenário".

Conclusivamente, propôs:

"*Em face de todo o exposto e considerando que restou configurada nos autos a adoção, por parte dos membros da Comissão de Licitação, senhores Marcelo Leiras da Silva, José Roberto Machado Alves, Isabel Gomes da Nóbrega, Adriano Gonçalves Alves, bem como do Pró-Reitor Administrativo, senhor Benedito Cunha Machado, de procedimentos que, além de transgredirem vários dispositivos da Lei nº 8.666/93, feriram o princípio constitucional da isonomia e os princípios estabelecidos no art. 3º da mesma Lei nº 8.666/93 (legalidade, moralidade, publicidade e*

vinculação ao instrumento convocatório), somos pela aplicação, aos acima elencados, da multa prevista no inciso II do art. 58 da Lei nº 8.443/92,c/c art. 268, inciso II, do RITCU".

A Secretária em substituição, endossando a proposição do Analista, articulou sua conclusão no seguintes termos:

"conhecer da presente Representação, uma vez preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, parágrafo único, do RITCU, c/c os arts. 68 e 69, § 2º e § 3º, da Resolução/TCU n.º 136/2000, para, no mérito, considerá-la procedente;

2. rejeitar as razões de justificativas apresentadas pelos Srs. Adriano Gonçalves Alves, Isabel Gomes da Nóbrega, Marcelo Leiras da Silva, e José Roberto M. Alves, Presidente e Membros da Comissão Permanente de Licitação da UNIRIO, respectivamente, e Sr. Benedito Cunha Machado, Pró-Reitor de Administração, por não lograrem elidir as irregularidades ocorridas no Convite n.º 10/2003, abaixo relatadas:

*a) desclassificação da empresa Torres Engenharia e Consultoria Ltda. de participar do Convite n.º 010/2003, tendo em vista a ressalva na sua Certidão do CREA: 'esta empresa não está habilitada a atuar na(s) área(s) de OS ENGA. CIVIL', contrariando os arts. 3º, **caput**; e 30, § 1º, inciso I, da Lei n.º 8.666/93;*

b) acatamento de recurso de impugnação de Edital, ante falha formal, no dia do recebimento e abertura dos envelopes, 17/06/2003, quando deveria ser respeitado o prazo de 2 (dois) dias, conforme preceituava o Edital e art. 41, §§ 1º e 2º, da Lei n.º 8.666/93;

c) não-conservação dos envelopes de habilitação e de proposta dos participantes em seu poder até a decisão futura, devolvendo-os aos representantes das empresas, contrariando o art. 43 da Lei n.º 8.666/93;

d) não-divulgação diretamente às empresas participantes do resultado do recurso interposto, assim como a nova data para recebimento e abertura dos envelopes, contrariando os arts. 3º (princípio básico da publicidade) e 109 da Lei n.º 8.666/93;

e) realização da divulgação, sem nenhum aviso prévio, através do sistema Comprasnet (Internet), como se fosse um novo Convite; várias empresas deixaram de participar por não terem sido avisadas diretamente;

f) abertura dos envelopes de habilitação em 04/07/2003, com apenas 04 (quatro) participantes, quando foram desclassificadas 2 (duas) empresas, entre elas a Torres, ficando apenas 2 (duas) concorrentes, não observando o art. 22, §§ 3º e 7º, da Lei n.º 8.666/93 e jurisprudência desta Corte: Decisões nºs. 274/1994-Plenário, 310/2000-Plenário, 800/2000-Plenário, 828/2000-Plenário, e Acórdãos nºs. 55/2000-Plenário, 170/2000-1ª Câmara, 201/2000-1ª Câmara;

3.aplicar, individualmente, multa aos responsáveis, Srs. Adriano Gonçalves Alves, Isabel Gomes da Nóbrega, Marcelo Leiras da Silva e José Roberto M. Alves, Presidente e Membros da Comissão Permanente de Licitação da UNIRIO, respectivamente, e Sr. Benedito Cunha Machado, Pró-Reitor de Administração, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da referida quantia aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora a partir do dia seguinte ao do término do prazo estabelecido até a data do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor, com base no art. 58, inciso II, da citada Lei n.º 8.443/92;

4.determinar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei n.º 8.443/92, que a UNIRIO, caso não sejam atendidas pelos Srs. Benedito Cunha Machado, Adriano Gonçalves Alves, Isabel Gomes da Nóbrega, Marcelo Leiras da Silva e José Roberto M. Alves, as notificações referentes às multas, efetue, com a observância do disposto no art. 46 da Lei n.º 8.112/90, com a redação dada pela Lei n.º 9.527/97, o desconto integral ou parcelado da dívida nos vencimentos/proventos dos responsáveis;

5.autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n.º 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, bem como não seja mais aplicável ou não tenha efeito a providência determinada no item anterior;

6.enviar ao interessado, bem como à Fundação Universidade do Rio de Janeiro - UNIRIO, cópia da decisão que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem;

7. arquivar o presente processo".

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, observa-se que a representação em exame preenche os requisitos de admissibilidade previstos para o seu conhecimento.

Quanto ao mérito, devo consignar, de plano, que, não obstante reconheça a prática de alguns atos irregulares pela comissão de licitação responsável pelo certame e pela autoridade que homologou o procedimento, não vislumbro gravidade suficiente a exigir a aplicação de multa, consoante propugnado nos pareceres da Secex/RJ. Passo a explicar.

Em primeiro lugar, parece-me compreensível a atitude da comissão de inabilitar a empresa Torres Engenharia e Consultoria, em razão da ressalva aposta na certidão emitida pelo CREA (falta de habilitação para atuar na área de engenharia civil), uma vez que havia previsão editalícia no sentido de serem executados serviços, na reforma licitada, ligados a essa área. Muito embora tais serviços não sejam representativos em relação ao todo contratado, na forma explicitada no art. 30, § 1º, inciso I, e § 2º, da Lei nº 8.666/93, é razoável inferir que a inabilitação decorreu da necessidade de não se pôr em risco o interesse público, o que mitiga, no contexto, a irregularidade praticada.

Com o objetivo de evitar a repetição do procedimento em outros certames, faz-se imprescindível determinar à UNIRIO que observe com rigor as disposições contidas no dispositivo legal acima citado, notadamente quanto às limitações impostas à comprovação da capacitação técnico-profissional dos licitantes, definindo no instrumento convocatório as parcelas da obra ou serviço de maior relevância técnica e de valor significativo.

Relativamente à segunda ocorrência, é de se admitir que a comissão de licitação, ao suspender a realização do convite por força de impugnação feita ao edital por uma das licitantes no dia da entrega dos envelopes, deixou de cumprir o comando contido no art. 41, § 2º, da Lei nº 8.666/93. A rigor, tal impugnação não poderia ter sido conhecida, já que extrapolou o prazo ali previsto (até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes em convite).

Em seu pronunciamento, os integrantes da comissão esclareceram que a suspensão do processo licitatório decorreu da impossibilidade de, naquele momento, aquilatarem a gravidade do vício apontado e a sua repercussão no Convite, tendo restado assente entre eles que seria melhor analisar a questão suscitada com atenção, e resolvê-la antecipadamente, para que não fosse suscitada nas fases subseqüentes da licitação. Segundo argumentado, a qualquer tempo o ato ou procedimento poderia ser declarado nulo.

Ante a excepcionalidade das circunstâncias acima evidenciadas, acolho as justificativas apresentadas, sem prejuízo de que se dirija determinação à Universidade sobre a matéria.

Com relação às ocorrências seguintes, que dizem respeito aos fatos de a comissão de licitação não ter guardado os envelopes e propostas dos participantes e de não ter divulgado diretamente às empresas a nova data de realização do convite, acolho também as justificativas oferecidas pelos responsáveis, pois não evidenciei nesses procedimentos a natureza grave imposta pela Unidade Técnica.

Conforme visto, houve veiculação do aviso do convite no *site* "comprasnet", que é o portal de compras do Governo Federal, além da fixação do instrumento em local apropriado, esta última atendendo ao disposto no art. 22, § 3º, da Lei nº 8.666/93. Ademais, inexiste dispositivo legal que imponha aos integrantes da comissão o dever de guardar as propostas de participantes quando suspensa a licitação.

No tocante à última ocorrência, é certo que o julgamento do convite baseou-se apenas em duas propostas válidas, o que está em desacordo com a orientação firmada pelo Tribunal a respeito.

No entanto, há de se ponderar alguns aspectos que, a meu ver, retiram a pecha de irregularidade grave determinada pela Secex/RJ, como, por exemplo, a controvérsia existente sobre essa matéria, decorrente de entendimento de renomados administrativistas (*v.g.* Marçal Justen Filho

na obra “Comentários à lei de licitações e contratos administrativos”, 5ª ed., pág. 185), contrário ao pensamento desta Casa, nos termos inclusive assinalados pelos responsáveis.

Além disso, tem-se que: i) havia urgência na contratação dos serviços objeto do Convite (reforma e aumento da carga elétrica do Instituto Biomédico), pois estava ocorrendo queima constante dos equipamentos utilizados no necrotério e em laboratórios do Instituto; e, ii) o preço da proposta vencedora estava abaixo daquele estimado pela administração.

Considerados todos os aspectos acima expostos, parece-me de rigor excessivo cominar multa aos responsáveis, na forma proposta pela Secex/RJ, sendo de todo conveniente a formulação de determinações à Universidade.

Assim, com a devida vênia dos pareceres, meu Voto é no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 433/2004 - TCU – Plenário

1. Processo nº 012.789/2003-2 (c/01 apenso)
2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessada: Torres Engenharia e Consultoria Ltda. (CNPJ 01.815.999/0001-90)
4. Entidade: Fundação Universidade do Rio de Janeiro-UNIRIO
5. Relator: Ministro Guilherme Palmeira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela empresa Torres Engenharia e Consultoria Ltda., com base no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, contra os atos praticados pela Comissão de Licitação da Fundação Universidade do Rio de Janeiro-UNIRIO, encarregada da realização do Convite nº 010/2003, o qual tinha por objeto a *“reforma e aumento de carga da subestação do Instituto Biomédico”*.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da representação formulada pela empresa Torres Engenharia e Consultoria Ltda., com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Adriano Gonçalves Alves, Isabel Gomes da Nóbrega, Marcelo Leiras da Silva e José Roberto M. Alves, Presidente e Membros da Comissão Permanente de Licitação da UNIRIO, respectivamente, e pelo Sr. Benedito Cunha Machado, Pró-Reitor de Administração;

9.3. determinar à Universidade que:

9.3.1. cumpra com rigor o disposto no art. 30, § 1º, inciso I, e § 2º, da Lei nº 8.666/93, notadamente quanto às limitações impostas à comprovação da capacitação técnico-profissional dos licitantes, definindo, para tanto, no instrumento convocatório as parcelas de obra ou serviço de maior relevância técnica e de valor significativo;

9.3.2. atente para o prazo definido no art. 41, § 2º, da Lei nº 8.666/93, quando for apresentada impugnação aos termos do edital de licitação;

9.3.3. atente para a necessidade da repetição dos convites quando não forem obtidas três propostas válidas para o certame, ressalvadas as hipóteses de limitação de mercado ou manifesto desinteresse dos convidados, devendo essas circunstâncias estarem devidamente justificadas no processo, nos termos do art. 22, § 7º, da Lei nº 8.666/93;

9.4. encaminhar à interessada e à UNIRIO cópia desta deliberação, bem como do Relatório e Voto que a fundamentam;

9.5. determinar o arquivamento do processo.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira (Relator), Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

GUILHERME PALMEIRA
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC-014.048/2002-2
Natureza: Representação
Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero
Interessada: Best Place Parking Estacionamentos S.C. Ltda. (CNPJ nº 05.105.038/0001-42)
Advogado: José Carlos Vilibor (OAB/SP 24.737)

Sumário: Representação formulada com fulcro no art. 113 da Lei nº 8.666/93, versando sobre possíveis irregularidades existentes na Concorrência relativa ao Pregão nº 019/SRGB/SBGR/2002. Conhecimento. Improcedência. Detectadas falhas no procedimento. Determinação.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação formulada pela empresa Best Place Parking Estacionamentos S.C. Ltda., nos termos do art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, versando sobre possíveis irregularidades verificadas no Edital de Concorrência (Pregão nº 019/SRGB/SBGR/2002) da Superintendência Regional do Sudeste da Infraero, objetivando a contratação de empresa para prestação dos serviços de administração, gerenciamento, operação e manutenção do estacionamento principal do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos.

2.Alega de início a representante que essa modalidade de licitação (pregão) é inadequada para regular a concorrência em questão, devendo ser declarada a nulidade do Ato de Convocação, vez que os serviços objeto da licitação não estão consignados no Decreto nºs 3.555, de 08.08.2000, alterado pelos de nºs 3.693/2000 e 3.784/2001, que regulamentou a Lei nº 15.520/2002. Alega ainda a existência de subjetividade nos critérios para a eventual desclassificação de licitantes e a ilegal ameaça aos licitantes que se insurjam contra as determinações do pregoeiro.

3.O ACE responsável pela instrução dos autos, após análise das questões denunciadas, propôs que a representação fosse conhecida e no mérito considerada improcedente, sem prejuízo de que fosse dada ciência ao interessado do relatório e voto que fundamentassem a decisão, bem como determinar à Infraero que, quando da fixação de multa, observasse rigorosamente o contido no art. 99 da Lei nº 8.666/93 e no caso de suspensão, o previsto no art. 87, inciso III, da referida lei.

4.No entanto, os dirigentes da 3ª Secex entenderam necessário, preliminarmente, realizar diligência junto à Infraero com a finalidade de obter cópia do edital referente ao Pregão nº 019/SRGB-SBGR/2002; cópia do termo de contrato assinado com a empresa vencedora, caso a licitação já tivesse sido adjudicada e homologada; e justificativa para a opção pela licitação na modalidade pregão.

5.Após a apresentação dos elementos requeridos, o ACE promoveu a seguinte análise:

"4. Por sinal nas suas justificativas a INFRAERO, na pessoa de seu gerente comercial, valeu-se dos conhecimentos do renomado professor Marçal Justen Filho, no seu livro 'Pregão – Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico', Dialética, ano 2001, que com muita propriedade enfoca o assunto de maneira clara e objetiva.

5. O conceituado professor afirma que qualquer outro objeto qualificável como comum, mas que não faça parte do anexo do Decreto nº 3555/2000, poderá ser contratado mediante pregão.

6. Isto significa que, neste caso, não podemos agir no extremo rigor da lei, principalmente, por se tratar de uma nova modalidade de licitação, cuja tendência natural é gerar controvérsia.

7. Aliás, a finalidade do pregão (regulamento pelo Decreto nº 3555/00) é tornar o procedimento licitatório mais simples sem as amarras da Lei nº 8.666/93. Essa nova modalidade, apesar de espelhar-se na referida lei, tem o condão de fluir com mais facilidade devido exatamente a simplicidade de sua concepção.

8. Como os serviços não são especializados a face de habilitação torna-se bastante simples.

9. Dentro deste contexto o Conselheiro Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, no seu livro Sistema de Registro de Preços (fls. 422/423) assim se posicionou 1º que define se um bem e serviço pode ser considerado ou não comum é a possibilidade de definir o padrão de desempenho ou qualidade, segundo especificações usuais no mercado.'

10. Em virtude dessa nova modalidade ter sido recentemente implantada, desacertos deverão ocorrer, mas a tendência natural é que essa polêmica aos poucos dê lugar a um sólido processo licitatório, pois as dúvidas vão se dissipando dando lugar a um modelo eficiente e rápido de licitação.

11. Enquanto o pregão estiver em fase de implantação a administração terá dificuldades na elaboração de edital, o que convenhamos é perfeitamente plausível.

12. O que vimos é que o Decreto 3555/00 não caracteriza o enfocado no presente processo como serviço comum, o que impossibilitaria a utilização da modalidade pregão.

13. Entretanto, a nosso ver, a lista constante do Anexo II do referido Decreto não teria condições satisfatórias de relacionar todos os bens e serviços como os utilizados pela Administração.

14. Por sinal, alguns serviços que constam do citado Anexo poderiam perfeitamente ser enquadrados de maneira diferente como por exemplo vigilância envolvendo Segurança Nacional e vice-versa, enquanto outros poderiam ser incluídos ao referido Anexo.

15. Dessa forma, a contratação de empresa para prestação de serviços de administração, gerenciamento e manutenção de estacionamento de aeroportos, embora não esteja explicitamente caracterizado como serviço comum no Decreto, a adoção da modalidade pregão, no presente processo, pode, em nosso entendimento, ser considerada viável."

6.Diante disso, a Unidade Técnica, em pareceres uniformes, propõe que a representação seja conhecida e no mérito considerada improcedente, sem prejuízo de que se dê ciência ao interessado do relatório e voto que fundamentarem a decisão, bem como que seja determinado à Infraero que, quando da fixação de multa, observe rigorosamente o contido no art. 99 da Lei nº 8.666/93 e, no caso de suspensão, o previsto no art. 87, inciso III, da referida lei. Propõe por fim o arquivamento do presente processo.

É o relatório.

VOTO

A presente representação há que ser conhecida por esta Corte, vez que preenche os requisitos de admissibilidade previstos no art. 237, VII, do Regimento Interno do TCU.

2.Quanto ao mérito, manifesto-me de acordo com a proposta da Unidade Técnica, no sentido de considerar improcedente a presente representação, pois não restou comprovada irregularidade na escolha da modalidade licitatória (pregão) para contratar os serviços de administração, gerenciamento, operação e manutenção do estacionamento principal do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos – Goverandor Franco Montoro.

3.Há que se ressaltar que o Tribunal já firmou entendimento (Decisões nºs 343/2002-P, 384/2002-P e Acórdão nº 615/2003-1ª Câmara) no sentido de que a lista de serviços constantes do Anexo II do Decreto nº 3.555/2000 não é exaustiva, haja vista a impossibilidade de relacionar todos os bens e serviços comuns utilizados pela administração.

4.Quanto às propostas de determinação sugeridas, deixo de acolher aquela relativa à observância do art. 99 da Lei nº 8.666/93, pois, na verdade não se verificou descumprimento ao referido artigo, tampouco aos arts. 87 e 88, no que se refere a fixação do percentual de multa (sanção administrativa) a ser aplicada ao contratado nos casos especificados.

5.No entanto observo que a possibilidade, inserida no edital e no contrato, de que a contratada possa rescindir unilateralmente o contrato não encontra amparo na legislação específica. A rescisão unilateral do contrato somente pode ser efetivada pela contratante (administração pública), nos termos dos arts. 58 e 79 da Lei nº 8.666/93. Dessa forma, necessário se faz expedir determinação à Infraero para que observe o disposto nos citados artigos, no caso de rescisão unilateral de contratos.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 434/2004 - TCU - Plenário

1. Processo TC-014.048/2002-2
2. Grupo I – Classe – VII Representação
3. Interessada: Best Place Parking Estacionamentos S.C. Ltda. (CNPJ nº 05.105.038/0001-42)
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária – Infraero
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: 3ª Secex
8. Advogado constituído nos autos: José Carlos Vilibor (OAB/SP 24.737)
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada, com fulcro no art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/93, pela empresa Best Place Parking Estacionamentos S.C. Ltda., versando sobre possíveis irregularidades no Edital de Concorrência (Pregão nº 019/SRGB/SBGR/2002), da Superintendência Regional do Sudeste da Infraero, objetivando a contratação de empresa para prestação dos serviços de administração, gerenciamento, operação e manutenção do estacionamento principal do Aeroporto Internacional de São Paulo/Guarulhos.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la improcedente;

9.2. determinar à Infraero que observe o disposto nos arts. 87, III, e 58, II, c/c o 79, I, da Lei nº 8.666/93, que se referem, respectivamente, à aplicação da sanção de suspensão temporária ao licitante e à possibilidade de rescisão unilateral do contrato;

9.3. dar ciência desta deliberação ao representante;

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário
11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator) e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – PLENÁRIO
TC–001.102/2001-3
Natureza: Representação
Unidade: Prefeitura Municipal de Jutaí/AM
Responsável: Francisco das Chagas Souza de Moura, ex-Prefeito
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Representação acerca de irregularidades na execução de convênio celebrado com vistas à construção de hospital. Determinação do Tribunal no sentido de o FNS vistoriar a obra e juntar a documentação resultante em processo de Tomada de Contas Especial já instaurado. Demora no cumprimento da determinação. Dificuldades operacionais enfrentadas pela unidade jurisdicionada. Processo aguardando o resultado da vistoria. Fixação de prazo improrrogável para remessa da Tomada de Contas Especial ao Controle Interno.

RELATÓRIO

Adoto o parecer elaborado pela Diretora Substituta da Secex/AM, ACE Janete Saraiva de Azevedo, que recebeu a anuência da Titular da Unidade Técnica:

"Cuidam estes autos de Representação proposta pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas a esta Corte, a respeito de irregularidade na aplicação de recursos do convênio n.º 117348/93, Emenda Portaria 30/93, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Jutaí/AM e o Fundo Nacional da Saúde.

2.O TCU, em Sessão Plenária de 21/10/2002 (Decisão n.º 1439/2002), decidiu, além de conhecer desta Representação, o seguinte:

a – Determinar ao Fundo Nacional de Saúde – FNS que adotasse providências junto ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus, para vistoriar, **in loco**, a obra realizada com os recursos do Convênio n.º 117348/93, firmado com o Município de Jutaí/AM, por meio da Portaria n.º 30/93, com valores gastos à conta do mencionado convênio, fazendo juntar-se o relatório à respectiva Tomada de Contas Especial em um prazo de 60 (sessenta) dias, contados da ciência da deliberação.

b – Enviar ao Fundo Nacional de Saúde cópia das fls. 14/25 destes autos para subsidiar a implementação contida no item anterior.

c – Dar ciência desta deliberação, bem como do relatório e da proposta de decisão que a fundamentam, ao representante.

d – Apensar, oportunamente, estes autos à Tomada de Contas Especial respectiva.

3.Na instrução derradeira de fls. 65/68, o Analista responsável pelo trabalho, propõe conclusivamente multa ao Coordenador-Geral do Fundo Nacional de Saúde, Sr. Antônio Carlos Rosa de Oliveira Júnior, por descumprimento da Decisão 1439/2002-TCU-Plenário, que estabeleceu o prazo de 60 (sessenta) dias para que o FNS encaminhasse a esta Corte de Contas a Tomada de Contas Especial n.º 25.000.002596/98-45, concernente a irregularidades na execução do Convênio n.º 117348/93, firmado com a Prefeitura Municipal de Jutaí.

4.Não há dúvidas que caberia aplicação de multa ao Coordenador-Geral do FNS, Sr. Antônio Carlos Rosa de Oliveira Júnior, conforme dispõe o art. 58, inciso, IV da Lei Orgânica do TCU, vez que já transcorreu mais de um ano da determinação deste Tribunal, e apesar de vir adotando medidas acessórias, ainda não deu entrada nesta Corte de Contas da Tomada de Contas Especial n. 25000.002596/98-45 – Prefeitura Municipal de Jutaí/AM.

5.Contudo, é importante registrar que, no presente caso, o responsável deparou com um maior número de dificuldades, pois além de contar com reduzido quadro de auditores do Controle Interno para atender a demanda cada dia crescente, ainda deve-se levar em consideração que o Município de Jutaí/AM é muito distante da capital (Manaus), inexistindo aeroporto, tendo como meio de acesso somente o transporte fluvial.

6.Ademais, sobre o assunto, é oportuno destacar o Voto do Ministro-Relator Ubiratan Aguiar, no processo TC–009.785.1999-0, cujo resultado foi a Decisão 340/2001 –Plenário:

‘É difícil crer que, decorridos quase nove meses da Decisão n. 809/2000, a Tomada de Contas Especial relativa ao Convênio nº 2117/98, celebrado entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa e o Município de Pé da Serra/BA, ainda não tenha sido remetida a este Tribunal, mormente quando a própria Funasa, em ofício datado de 26.04.2000, havia informado que já havia instaurado o referido processo.

2. As causas dessa demora podem ser atribuídas desde à delonga na expedição das comunicações, no âmbito deste Tribunal, à inércia da Funasa no cumprimento das solicitações de retificação da Secretaria Federal de Controle Interno. O certo é que, independente das causas, tal demora implica na redução da eficácia das ações de controle.

3. Como registrei no Relatório que antecede a este Voto, a determinação do Tribunal foi dirigida à Secretaria Federal de Controle Interno. No entanto, vejo que aquele órgão não pode, por si só, cumpri-la, encontrando-se na dependência das ações à cargo da Fundação Nacional de Saúde. Creio, assim, que talvez seja de maior efetividade que este Tribunal fixe, agora, prazo improrrogável para que a Fundação Nacional de Saúde ultime os procedimentos de sua alçada, sob pena de aplicação de multa, mormente quando se verifica que o novo prazo de trinta dias solicitado pela Funasa já, inclusive, expirou no último dia 28 de abril.’

7.Assim, considerando que a matéria em análise assemelha-se à relatada pelo eminente Ministro Ubiratan Aguiar, proponho o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro–Relator Augusto Sherman Cavalcanti, sugerindo que este Tribunal fixe, agora, prazo improrrogável para que o Fundo Nacional de Saúde – FNS encaminhe, a esta Corte de Contas, a Tomada de Contas Especial n.º 25.000.002596/98-45, concernente à irregularidade na execução do Convênio n.º 117348/93, firmado com a Prefeitura Municipal de Jutaí/AM sob pena de aplicação de multa, nos termos do art. 58, IV, § 1.º, da Lei 8.443/92 c/c o art. 267, VII, do Regimento Interno do TCU.”

É o Relatório.

VOTO

Esta Representação foi originalmente encaminhada pelo Sr. João dos Santos Pereira Braga, Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, noticiando irregularidades na aplicação de recursos do convênio firmado entre o Município de Jutaí/AM e o Fundo Nacional de Saúde por meio da Portaria n° 30/93, visando à construção de um hospital com doze leitos.

2.Mediante a Decisão n° 1439/2002-Plenário, este Tribunal determinou ao Fundo Nacional de Saúde que realizasse vistoria **in loco** e juntasse o relatório resultante ao processo de Tomada de Contas Especial já instaurado pela unidade.

3.Conforme informado pelo Sr. Coordenador Geral de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Fundo Nacional de Saúde em resposta à diligência promovida pela Secex/AM, o processo de Tomada de Contas Especial n° 25000.002596/98-45, referente ao convênio, encontrava-se na unidade aguardando o resultado dos trabalhos de verificação **in loco** realizados em cumprimento à decisão desta Corte (fls. 64).

4.Essas informações demonstram que o FNS vem envidando esforços para dar atendimento à deliberação plenária, não obstante a carência de recursos humanos e de meios materiais enfrentada. Por conseguinte, entendo não estar caracterizada situação que justifique a aplicação de multa tal como proposto inicialmente pela instrução.

5.Por outro lado, deve ser considerado que mais de um ano se passou desde que este Tribunal determinou a realização de vistoria e a juntada do respectivo relatório àquele processo de contas, que, por sua vez, havia sido instaurado ainda em 1998.

6.Assim, penso que o caso deve ter seu desfecho sem maior demora, porém saliento que o envio do processo a este Tribunal não depende exclusivamente do FNS, visto que há necessidade do prévio pronunciamento do Controle Interno. Conseqüentemente, é meu sentir que deva ser fixado um prazo improrrogável de 30 (trinta) dias para que o Fundo Nacional de Saúde conclua o exame do processo e o encaminhe à Secretaria Federal de Controle Interno. Da mesma forma, deve ser estabelecido um prazo de 60 (sessenta) para que o Controle Interno se manifeste acerca do processo. Com essas providências, entendo que será dado um encaminhamento adequado à questão, respeitando-se as limitações operacionais dos órgãos envolvidos.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

Sala das Sessões, em 14 de abril de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 435/2004 - TCU - Plenário

1. Processo: TC–001.102/2001-3.
2. Grupo: II – Classe de Assunto: VII – Representação.
3. Responsável: Francisco das Chagas Souza de Moura, ex-Prefeito.
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Jutaí/AM.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/AM.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação encaminhada pelo Sr. João dos Santos Pereira Braga, Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, noticiando irregularidades na aplicação de recursos do convênio firmado entre o Município de Jutaí/AM e o Fundo Nacional de Saúde por meio da Portaria n° 30/93, visando à construção de um hospital com doze leitos;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar ao Fundo Nacional de Saúde que, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, contados a partir da ciência, conclua o exame e encaminhe ao Controle Interno a Tomada de Contas Especial (Processo n° 25000.002596/98-45), referente ao convênio firmado entre o Município de Jutaí/AM e o Fundo Nacional de Saúde por meio da Portaria n° 30/93, informando a este Tribunal, no mesmo prazo, as providências adotadas;

9.2. alertar o Coordenador Geral de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do Fundo Nacional de Saúde que o não-atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, de decisão deste

Tribunal, assim como a reincidência no descumprimento das determinações por ele expedidas, dá ensejo à aplicação da multa prevista no art. 58, incisos IV e VII, da Lei n° 8.443/92;

9.3. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados do recebimento da Tomada de Contas Especial referida no item 9.1 retro, conclua a análise e encaminhe a esta Corte o mencionado processo;

9.4. enviar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Fundo Nacional de Saúde e à Secretaria Federal de Controle Interno.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO

TC–003.302/2004-8
Natureza: Solicitação
Unidade: Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI
Interessada: Ana Leticia Absy, Procuradora da República no Estado de São Paulo
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Solicitação de informações e de auditoria. Não-preenchimento dos requisitos de admissibilidade para atendimento da solicitação de auditoria. Encaminhamento das informações solicitadas. Determinação. Apensamento às contas.

RELATÓRIO

Adoto, como relatório, o parecer elaborado pela ACE Marinês Andrade de Lucena, Diretora da 2ª Diretoria Técnica da 5ª Secex, que recebeu o endosso do Titular da Unidade Técnica:

"Por meio do Ofício nº 2347/04/NCRIMPREP/ALA, de 20 de fevereiro de 2004, a Drª Ana Leticia Absy, Procuradora da República no Estado de São Paulo, solicita informações sobre as prestações de contas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), especialmente da Delegacia Regional de São Paulo, requerendo, se for o caso, a realização de auditoria da Delegacia da Autarquia, tendo em vista notícias de supostas ilegalidades cometidas pelo delegado regional dessa autarquia na administração.

2Relativamente à solicitação de realização de auditoria, o texto do art. 71, inciso IV, da Carta Magna c/c o art. 38, inciso I, da Lei nº. 8.443/92 e o art. 232 do Regimento Interno/TCU restringem o atendimento de pedidos de realização de auditorias e inspeções, exclusivamente, às solicitações

emanadas do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas ou das respectivas comissões técnicas ou de inquérito. Assim, temos por desatendidos os requisitos de admissibilidade previstos na legislação pertinente.

2.1Nada obstante, o Ministério Público da União pode provocar a atuação desta Corte, mediante representação, conforme estabelecido no art. 6º, inciso XVIII, alínea c, da Lei Complementar nº 75/93 (dispõe sobre a organização, as atribuições e o estatuto do Ministério Público da União). No âmbito do Tribunal, a Representação por membros do Ministério Público encontra-se prevista no art. 237, inciso I, do Regimento Interno e no art. 69, inciso I, da Resolução TCU nº 136/2000, bastando, para tanto, encaminhar ao Tribunal os elementos e informações pertinentes e preencher os requisitos previstos art. 235 do RI/TCU.

3 Os pedidos de informações oriundos de membros do Ministério Público estão previstos no inciso II do artigo 8º da Lei Complementar nº 75/93 e na alínea b, inciso I, do art. 26 da Lei nº 8.625/93, que institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. No âmbito do Tribunal, seu atendimento encontra respaldo no artigo 52 da Resolução TCU nº 136/2000.

4Inicialmente, registramos que a solicitação refere-se à Delegacia Regional do INPI de São Paulo (DEINPI/SP), unidade integrante da estrutura organizacional da Autarquia, que não presta contas ao Tribunal, de forma individualizada. De acordo com o Regimento Interno do Instituto, compete às Delegacias Regionais exercer as atividades do INPI que lhe forem atribuídas, nas regiões compreendidas nas suas áreas de atuação (art. 67 do Regimento Interno do INPI, publicado no DOU, de 19 de Janeiro de 2004).

4.1Desta forma, as informações relevantes, constatadas pelo Controle Interno ou destacadas pelo gestor, relativas à unidade, são incorporadas à prestação de contas anuais da Autarquia.

5No que concerne à Delegacia Regional do INPI no Estado de São Paulo, identificamos, no processo de prestação de contas do INPI relativas ao exercício de 2001 (TC–012.890/2002-0), no Relatório de Auditoria da Secretaria Federal de Controle Interno/CGU/RJ, a informação de ocorrência de irregularidades detectadas pela Auditoria Interna do INPI, descritas no Relatório Global de Auditoria n.º 7, em 30/09/1999. Elas são relativas ao processo 52400.002145/98, TP n.º 011/98 de 17/09/1998, Contrato n.º 040/98, que trata da reforma do imóvel adquirido pelo INPI para a instalação da DEINPI/SP (Relatório de Auditoria n.º 088051, item 7.1.2.1, fls. 293/294 daquele TC).

5.1A CGU/RJ informou que a reforma do referido imóvel tinha o valor inicial previsto de R$ 846.534,30 e passou a ter o de R$ 1.267.560,40, devido aos custos referentes à antecipação do prazo de entrega da obra de 75 para 45 dias. Tal alteração, no entender da Auditoria Interna do INPI, ocorreu sem haver motivação que a fundamentasse.

5.2 Os documentos encaminhados, a respeito do assunto, em atendimento à diligência promovida por esta Secretaria foram examinados no referido processo, cuja análise transcrevemos a seguir:

‘6.1Trata-se de aditivo (fls. 85/87, vol. 6) à contratação dos serviços de reforma do referido imóvel, formalizado em 18/12/1998, que tinha como objeto a alteração do prazo de execução, bem como dos quantitativos inicialmente estabelecidos no projeto básico da obra. Tal aditivo alterou o valor inicial da contratação, que era R$ 846.534,30 e passou a ser R$ 1.267.560,40 (equivalente a um acréscimo de 49,74% do valor inicial).

6.2 O Sr. Mauro Sodré Maia, Chefe da Divisão de Consultoria da PROC/DICONS, em seu Parecer datado de 17/12/1998 (fls. 83/84, vol. 6), manifestou-se pela legalidade do ato, pois tratava-se de situação prevista no art. 65, inc. I, alínea b, da Lei n.º 8.666/93, que prevê estar o contratado, em hipótese de reforma de edifício, obrigado a aceitar alteração cujo valor se contenha em até 50% sobre o valor contratado.

6.3Ocorre que a Auditoria Interna do INPI, em seu Relatório Global de Auditoria n.º 7 (fls. 112/133, vol. 6), de 30/09/1999 – que tratava de diversos processos – na parte referente ao Processo 2145/98, atinente à reforma do imóvel adquirido pelo INPI para instalação da DEINPI/SP, entendeu que tal alteração não foi motivada de forma a demonstrar vantagens na relação custo/benefício a favor da administração, pois o acréscimo no quantitativo, motivador do referido processo de aditamento, não teria sido, na realidade, a causa fundamental da modificação unilateral do contrato, com base no art. 65, inc. I, alínea b, da Lei n.º 8.666/93. Tal acréscimo teria, sim, sido conseqüência

direta da antecipação do prazo de entrega da obra de 75 para 45 dias. E que a motivação dada para tal antecipação – 'não mais despender recursos em relação ao aluguel daquela DEINP' – não seria razoável, pois não existia despesa de aluguel do imóvel anteriormente ocupado, visto que aquele imóvel teria sido cedido ao INPI pelo Ministério da Agricultura.

6.4Entendemos que tal possível irregularidade, por haver se realizado no exercício de 1998, deve ser analisada naquelas contas. Portanto, cabe propor que sejam juntadas às contas de 1998 cópias da instrução inicial de fls. 419/453, desta instrução, bem como das fls. 79/155 do volume 6 deste processo.

6.5Vale destacar, ainda, que o Relatório Global de Auditoria n.º 7 fora datado de 30/09/1999 e que só em 12/06/2002 o referido relatório foi encaminhado à Procuradoria Jurídica da Autarquia, mediante Memorando da Auditoria Interna n.º 054/2002, embora, em 25/01/2000, mediante MEMO/ INPI/ AUDIT/ N.º 10/2000 (fls. 153, vol. 6), a Auditoria Interna do INPI tenha reiterado a importância da continuidade dos procedimentos inquisitórios.

6.6Destarte, ficou provado nos autos a morosidade da Administração em apurar as possíveis irregularidades relatadas no Relatório Global de Auditoria n.º 7, referentes ao Processo 2145/98, atinente à reforma do imóvel adquirido pelo INPI para instalação da DEINPI/SP, o que, em nosso entendimento, deve ensejar determinação ao INPI para que, em casos de supostas irregularidades detectadas em Auditorias Internas, tome providências céleres a fim de apurar os fatos irregulares e seus possíveis responsáveis.

6.7Cabe ainda determinar à Secretaria Federal de Controle que informe nas próximas contas acerca das medidas adotadas pela Autarquia na apuração das possíveis irregularidades apontadas no Relatório Global de Auditoria n.º 7, de 30/09/1999, referentes ao Processo 2145/98, atinente à reforma do imóvel adquirido pelo INPI para instalação da DEINPI/SP.'

6Quanto às prestações de contas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), tendo em vista que a solicitação não faz referência ao exercício de interesse, apesar de não constar outras irregularidades a respeito da Delegacia Regional de São Paulo que tenham merecido destaque, apresentaremos a situação dos processos relativos aos últimos exercícios:

6.1Prestação de Contas, exercício de 1998 – TC–008.403/1999-6

Situação: sobrestado, aguardando deliberação em processos conexos. Submetido recentemente ao Ministério Público junto ao Tribunal com proposta de levantar o sobrestamento e de julgamento de mérito.

6.2.Prestação de Contas, exercício de 1999 – TC–010.556/2000-7:

Situação: sobrestado, aguardando decisão definitiva nos processos conexos.

6.3Prestação de Contas, exercício de 2000- TC–013.508/2001-1:

Situação: contas julgadas regulares com ressalvas.

6.4 Prestação de Contas, exercício de 2001 – TC–012.890/2002-0:

Situação: o processo encontra-se nesta 5ª Secex na fase de promoção de audiências e diligências.

6.5 Prestação de Contas, exercício de 2002 – TC–013.840/2003-1

Situação: o processo encontra-se nesta 5ª Secex, diferido.

7.Ante o exposto, considerando tratar-se de solicitação de auditoria e de pedido de informações relativas a processo em tramitação, sugerimos o encaminhamento da documentação ao Relator, propondo;

I) autuar a solicitação encaminhada pela Procuradora da República no Estado de São Paulo, Drª Ana Leticia Absy, como pedido de auditoria, para, no mérito, não acolhê-lo, por não preencher os requisitos de admissibilidade;

II) esclarecer à interessada, Drª Ana Leticia Absy, que este Tribunal, por imposição constitucional, legal e regulamentar (cf. inciso IV do art. 71 da Carta Magna, inciso II do art. 1º e inciso I do art. 38 da Lei nº 8.443/92 e art. 232 do Regimento Interno/TCU), está adstrito a atender, exclusivamente, pedido de realização de auditorias e inspeções que tenha sido apresentado pelo presidente do Congresso Nacional, presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e de suas comissões. Esclarecendo-lhe que, nos termos do art. 237 do Regimento Interno, os membros do Ministério Público da União têm legitimidade para representar ao Tribunal sobre matéria de sua

competência, referente a administrador ou responsável sujeito à sua jurisdição, e que esteja acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade anunciada.

III) conhecer da Solicitação de Informações, nos termos do art. 52 da Resolução TCU nº 136/2000;

IV) informar à ilustre Procuradora da República no Estado de São Paulo, Drª Ana Leticia Absy, em atendimento ao solicitado mediante o Ofício nº 2347/04/NCRIMPREP/ALA – peças de informação nº 1.34.001.000222/2004-11, que:

1 – de acordo com as normas regulamentares sobre a matéria, as prestações de contas da Delegacia Regional do Estado de São Paulo, unidade integrante da estrutura organizacional do INPI, não presta contas ao Tribunal, de forma individualizada. As informações relevantes, constatadas pelo Controle Interno ou destacadas pelo gestor, relativas à unidade regional, são incorporadas à prestação de contas anuais da Autarquia.

2 – após pesquisas nos sistemas informatizados e nos processos de prestação de contas do INPI em tramitação no Tribunal, identificamos que consta do Relatório de Avaliação de Gestão (elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno), que acompanha as contas da entidade relativas ao exercício de 2001 (TC–012.890/2002-0, pendente de exame), notícias de irregularidades detectadas pela Auditoria Interna do INPI relativas ao processo 52400.002145/98, TP n.º 011/98 de 17/09/1998, Contrato n.º 040/98, que trata da reforma do imóvel adquirido pelo INPI para a instalação da DEINPI/SP (Relatório de Auditoria, CGU/SFC, item 7.1.2.1, descritas no Relatório Global de Auditoria INPI n.º 7, de 30/09/1999).

3 – a matéria está sendo examinada no referido processo, sem prejuízo da possibilidade de ser verificado o seu reflexo nas respectivas gestões;

4 – após o pronunciamento definitivo deste Tribunal, ser-lhe-á encaminhada cópia da decisão que vier a ser proferida no referido processo (TC–012.890/2002-0), acompanhada do Relatório e Voto que a fundamentarem.

V) juntar os autos ao TC–012.890/2002-0.”

É o Relatório.

VOTO

O expediente encaminhado pela Sra. Procuradora da República, Dra. Ana Leticia Absy, contém duas solicitações: o encaminhamento de informações sobre as prestações de contas do Instituto Nacional de Propriedade Industrial – INPI e a realização de auditoria na Delegacia Regional daquela autarquia em São Paulo.

2.No tocante à situação das contas do INPI, cumpre enviar à Representante do Ministério Público Federal as respectivas informações ante o que determina o art. 8°, inciso II, da Lei Complementar n° 75/93 e o art. 26, inciso I, alínea “b”, da Lei n° 8.625/93.

3.Já no que se refere à realização de auditoria, é de se ressaltar que o Tribunal, em razão das disposições constantes do art. 71, inciso IV, da Constituição Federal, e do art. 38, inciso I, da Lei n° 8.443/92, encontra-se impossibilitado de dar atendimento ao pleito formulado pela Sra. Procuradora.

4.Observo, ainda, que o expediente oriundo do MPF faz menção à existência de supostas ilegalidades cometidas pelo Delegado Regional do INPI em São Paulo, sem, contudo, apontar a natureza das faltas praticadas ou encaminhar os indícios pertinentes. Assim, não há como receber este processo a título de representação por ausência de preenchimento dos requisitos próprios à espécie, sobretudo em razão da não-apresentação dos indícios da irregularidade ou ilegalidade.

5.Não obstante esse óbice momentâneo, deve ser repisado que, caso a Sra. Procuradora entenda cabível, poderá representar a este Tribunal, segundo os requisitos dos arts. 235 e 237 do Regimento Interno, indicando a ocorrência irregular e, com isso, provocar a realização de apurações por iniciativa própria desta Corte.

6.Quanto à irregularidade relatada nas contas do INPI do exercício de 2001, referente à contratação de reforma do imóvel que sedia a Delegacia Regional em São Paulo (item 5 do relatório precedente), entendo que se deva determinar à 5ª Secex que, por ocasião do exame de mérito das

contas, verifique a possibilidade de propor a expedição de determinação específica sobre o assunto, inclusive com fixação de prazo para a conclusão das devidas apurações, tendo em vista a morosidade na adoção das respectivas providências pela autarquia.

Ante o exposto, VOTO por que seja aprovado o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

Sala das Sessões, em 14 de abril de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 436/2004 - TCU - Plenário

1. Processo: TC–003.302/2004-8.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Solicitação.
3. Interessada: Ana Leticia Absy, Procuradora da República no Estado de São Paulo.
4. Unidade: Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: 5ª Secex.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação encaminhada pela Drª Ana Leticia Absy, Procuradora da República no Estado de São Paulo, requerendo informações sobre as prestações de contas do Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI e realização de auditoria na Delegacia Regional de São Paulo daquela autarquia;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. não conhecer da solicitação de auditoria formulada pela Sra. Procuradora da República no Estado de São Paulo, Drª Ana Leticia Absy, em razão de não estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade previstos no art. 71, inciso IV, da Constituição Federal e no art. 38, inciso I, da Lei n° 8.443/92;

9.2. esclarecer à interessada que:

9.2.1 este Tribunal, por imposição constitucional, legal e regulamentar, está adstrito a atender, exclusivamente, solicitação de realização de auditorias e inspeções que tenha sido apresentada pelo Presidente do Congresso Nacional e pelos Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e de suas comissões;

9.2.2 os membros do Ministério Público da União, nos termos dos arts. 235 e 237 do Regimento Interno, têm legitimidade para representar ao Tribunal sobre matéria de sua competência, referente a administrador ou responsável sujeito à jurisdição desta Corte de Contas, devendo a mencionada representação estar acompanhada de indício concernente à irregularidade ou ilegalidade anunciada;

9.3. conhecer da solicitação de informações encaminhada pela Sra. Procuradora da República no Estado de São Paulo, Drª Ana Leticia Absy, nos termos do art. 8°, inciso II, da Lei Complementar n° 75/93, do art. 26, inciso I, alínea “b”, da Lei n° 8.625/93 e do art. 52 da Resolução TCU nº 136/2000;

9.4. informar à interessada que:

9.4.1 de acordo com as normas regulamentares sobre a matéria, a Delegacia Regional do Estado de São Paulo, unidade integrante da estrutura organizacional do INPI, não presta contas ao Tribunal de forma individualizada; as informações relevantes atinentes à gestão da unidade regional, constatadas pelo Controle Interno ou destacadas pelo gestor, são incorporadas às prestações de contas anuais da autarquia;

9.4.2 as prestações de contas do INPI encontram-se na seguinte situação:

9.4.2.1 exercício de 1998 – TC–008.403/1999-6: sobrestado, aguardando deliberação em processos conexos, tendo sido submetido recentemente ao Ministério Público junto ao Tribunal com proposta de levantar o sobrestamento e de julgamento de mérito;

9.4.2.2 exercício de 1999 – TC–010.556/2000-7: sobrestado, aguardando decisão definitiva nos processos conexos;

9.4.2.3 exercício de 2000 – TC–013.508/2001-1: contas julgadas regulares com ressalvas;

9.4.2.4 exercício de 2001 – TC–012.890/2002-0: o processo encontra-se na 5ª Secex na fase de promoção de audiências e diligências;

9.4.2.5 exercício de 2002 – TC–013.840/2003-1: o processo encontra-se na 5ª Secex, com sobrestamento da análise por prazo determinado, nos termos do art. 195, parágrafo único, do Regimento Interno;

9.5. determinar à 5ª Secex que verifique, quando da análise do TC–012.890/2002-0, a possibilidade de expedir determinação dirigida ao INPI no sentido de agilizar os trabalhos de apuração das irregularidades relativas à contratação de reforma do imóvel que sedia a Delegacia Regional em São Paulo, inclusive com fixação de prazo para conclusão daqueles trabalhos, se for o caso;

9.6. apensar os autos ao TC–012.890/2002-0.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário

11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC-014.187/2002-6 (c/ 01 volume)
Natureza: Representação.
Entidade:Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas – 1ª Região – Conrerp/RJ.
Interessado:Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas – Conferp.

SUMÁRIO: Representação acerca de supostas irregularidades ocorridas em Conselho Regional de Profissionais Liberais. Realização de diligências. TCE já instaurada. Conhecimento da Representação. Determinações ao Conselho Federal e à Secretaria Federal de Controle Interno. Autorização quanto ao apensamento oportuno deste feito à mencionada TCE. Ciência ao interessado e ao Conselho Regional.

RELATÓRIO

Trata o presente processo da Representação formulada pela Presidência do Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas – Conferp, a qual, por meio do expediente de fls. 02/05,

informa acerca da anulação dos atos administrativos que aprovaram as contas do Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas – Conrerp/RJ – 1ª Região dos anos de 1998, 1999 e 2000, passando a considerá-las como irregulares, em vista da "comprovada prática de atos ilegítimos e antieconômicos, com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial".

2.A Presidência do Conferp encaminhou, também, cópia do Processo Administrativo Disciplinar n. 262/71/2000 (fls. 06/371), instaurado para apurar denúncia relativa à administração do Conrerp/RJ – 1ª Região, com o resultado dos trabalhos desenvolvidos pela Comissão nomeada pela Portaria n. 38/2000, assim como elementos do Processo n. 300/21/2001(fls. 452/461), acompanhado do Relatório n. 003/2001 (Análise Contábil - fls. 373/392) da Assessoria Contábil e Financeira do Conferp.

3.O Ato n. 9, de 30/05/2001, emanado da Presidência do Conselho Federal (fl. 410), conclui, em síntese, pela: a) realização de auditoria contábil e financeira no Conrerp/RJ; b) responsabilização pessoal do ex-Presidente Sérgio Gramático ao ressarcimento, atualizado, dos valores pagos indevidamente à Conselheira Ester Nazareth de Queiroz Albuquerque; c) dispensa da colaboração do Sr. Antônio Neres, com devolução das chaves da sede do Conrerp/RJ; d) proibição da entrega de chaves da sede do Conrerp/RJ a pessoas estranhas ao quadro de servidores; e) determinação de somente se efetuar pagamento de jeton quando existir disponibilidade financeira, considerando a projeção da receita/despesa; f) proibição quanto a alugar mais de um veículo, nos eventos realizados em outro Estado.

4.O Relatório n. 003/2001 (Análise Contábil – fls. 376/392) da Assessoria Contábil e Financeira do Conferp aponta ocorrências que constituem violação ao art. 1º do Decreto n. 93.872/1986, quais sejam: contabilização da receita uma única vez ao mês; falta de prestação de contas no suprimento de caixa; notas fiscais/recibo sem atesto; notas fiscais sem nominação ao Conrerp/RJ; escrituração contábil somente realizada no final de cada mês; despesas sem atesto pelo Regional no exercício de 1998; pagamento de multas diversas de INSS, IRRF, FGTS, Pasep; despesas sem comprovante; empréstimo concedido a funcionário; despesas impróprias; pagamento de serviços prestados sem a retenção de IRRF; falta de pagamento de cota parte do Conrerp/RJ; divergências de pagamento em cotas parte; pagamento de jetons; déficit orçamentário, financeiro e patrimonial; irregularidades em cláusulas contratuais.

5.Após diligência junto ao Representante visando obter elementos suficientes à apreciação dos autos, a Secex/RJ esclarece que o Presidente do Conferp encaminhou o Ofício n. 036/2003 (fls. 477/478), mediante o qual presta as seguintes informações:

a) em obediência à determinação contida no voto da Conselheira Federal Ana Lúcia Coelho Novelli, no processo administrativo n. 300/21/2001, realizou-se nova apuração contábil junto ao Conselho Regional do Rio de Janeiro, e, posteriormente, em 24/08/2002, foi o ex-presidente Sérgio Norman Gramático notificado sobre os termos de toda a apuração, estando o procedimento de tomada de contas especial de forma simplificada, de acordo com o artigo 7º da IN/TCU n. 13/1996, em andamento, aguardando resposta do responsável;

b) a última atualização do débito ocorreu em 20/06/2001, o qual corresponde ao valor de R$ 6.403,76;

c) verificou-se a impossibilidade de apuração pela Auditoria do **quantum** individualizado dos pagamentos de jetons aos Conselheiros, que tiveram como amparo a faculdade do disposto no art. 30 do Decreto n. 68.582/1971, (os membros do Conselho de que trata este Decreto perceberão, por sessão a que comparecerem, gratificação correspondente à categoria "A" do artigo 3º do Decreto 55.090, de 28 de novembro de 1964);

d) os contratos de prestação de serviços assinados pelo Conselho não obedecem ao regime estabelecido na Lei n. 8.666/1993;

e) as medidas em andamento consistem na efetiva apuração do **quantum** devido, na notificação dos responsáveis para quitação do débito e, caso ocorra a quitação, na imediata informação ao TCU, e que na hipótese de insucesso no reembolso desses valores, o Conferp procederá à devida comunicação à esta Corte de Contas, para os devidos fins;

f) foi instaurada, em 23/10/2002, pela Procuradoria da República no Estado do Rio de Janeiro o procedimento administrativo contra o Conrerp/RJ – 1ª Região;

g) A Resolução Normativa/Conrerp n. 49/2003, editada posteriormente aos fatos, veda expressamente a remuneração sob qualquer espécie, ressalvadas as despesas com hospedagem, alimentação, locomoção, estacionamento, ligações telefônicas e correio, quando no exercício de seu cargo ou em missão formalmente determinada.

6.A Secex/RJ registra que as contas do Conrerp/RJ – 1ª Região, constituídas sob a forma simplificada, já foram julgadas regulares com ressalva por este Tribunal: exercícios de 1998 (TC 011.252/1999-5), na sessão de 20/07/2000, da 2ª Câmara; 1999 (TC 011.225/2000-9), na sessão de 05/12/2000, da 2ª Câmara; e 2000 (TC 000.088/2002-6), na sessão de 30/04/2002, da 1ª Câmara (fls. 480/483).

7.Ressalta a unidade técnica que as ocorrências motivadoras da presente Representação devem influenciar nos julgamentos das respectivas contas anuais, os quais só alcançarão o prazo limite para revisão, nos termos do art. 35 da Lei n. 8.443/1992, em julho de 2005, dezembro de 2005 e abril de 2007.

8.Concluindo, a ACE da Secex/RJ, com o endosso do Sr. Diretor e do Sr. Secretário de Controle Externo, formula a seguinte proposta de encaminhamento (fls. 482/484):

8.1 – arquivar a presente Representação, em virtude de as irregularidades aqui apontadas constituírem objeto da tomada de contas especial instaurada pelo Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas – Conferp em face do Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas no Rio de Janeiro – Conrerp/RJ – 1ª Região;

8.2 – determinar ao referido Conselho Regional a adoção das seguintes medidas:

a) observar o previsto no Decreto n. 93.872/1986, Lei n. 4.320/1964 e Decreto-lei n. 200/1967, no que tange à escrituração contábil;

b) abster-se de realizar despesas não condizentes com o objetivo da entidade, tais como aquelas relacionadas a festividades, eventos comemorativos e outros congêneres;

c) evitar transferir recursos da conta da entidade para contas particulares de funcionários a título de empréstimo, adiantamentos ou situações semelhantes;

d) regulamentar as despesas com viagens de conselheiros, a fim de não permitir o recebimento de diárias cumulativamente ao ressarcimento/pagamento pelo uso de táxi, alimentação, aluguel de veículos e outros;

e) não efetuar pagamento a título de remuneração a membros do Conselho, uma vez que a atividade exercida é meramente honorífica;

f) adotar medidas tendentes à adequação das despesas dentro do estrito limite da arrecadação proporcionada por suas receitas, de forma a evitar os déficits nas demonstrações contábeis; e,

g) regularizar as contratações, realizando o devido processo licitatório, com estrita observância às disposições contidas na Lei n. 8.666/1993;

8.3 – dar conhecimento ao Conferp da deliberação que vier a ser adotada por este Tribunal, enviando-lhe cópia da Decisão, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentarem, solicitando àquela entidade comunicar a este Tribunal sobre o resultado da tomada de contas especial.

9.A Procuradoria manifesta-se de acordo (fl. 484-v.)

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Inicialmente cumpre conhecer da presente Representação, formulada pelo Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas – Conferp, com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU.

2.O Representante aponta a ocorrência de diversas falhas/irregularidades na administração do Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas no Estado do Rio de Janeiro – Conrerp/RJ, em razão das quais decidiu alterar o juízo anteriormente emitido, quanto à aprovação das contas do mencionado Conselho Regional relativas aos exercícios de 1998, 1999 e 2000, bem como dar ciência a este Tribunal acerca dos fatos então constatados, discriminados no item 4 do Relatório precedente.

3.Após diligência levada a efeito pela Secex/RJ, foi noticiada pelo Representante, acerca do indevido pagamento de jetons aos Conselheiros do Conrerp, a edição da Resolução Normativa n. 49/2003, de 25/03/2003, vedando a remuneração sob qualquer espécie, ressalvadas as despesas com hospedagem, alimentação, locomoção, estacionamento, ligações telefônicas e correio, quando no exercício de seu cargo ou em missão formalmente determinada.

4.A respeito dos possíveis prejuízos decorrentes das práticas irregulares adotadas no âmbito do Conrerp, consta dos autos a informação de que foi instaurada Tomada de Contas Especial, em fase de apresentação de defesa pelo responsável, Sr. Sérgio Norman Gramático, ex-Presidente do Conselho Regional.

5.À vista das providências anunciadas, creio mais adequado deliberar acerca da procedência desta Representação na oportunidade do exame de mérito da TCE supramencionada, motivo pelo qual entendo, diferentemente da Secex/RJ, que este processo não deva ser arquivado, mas apensado, oportunamente, às contas especiais em questão.

6.A propósito, malgrado o valor da dívida originária seja no montante aproximado de R$ 6.500,00, vale observar que, uma vez esgotadas as medidas administrativas internas e instauradas as contas especiais, essas necessariamente deverão ser encaminhadas a este Tribunal. Cumpre ressaltar, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, e do art. 1º, inciso I, da Lei n. 8.443/1992, que compete somente a esta Corte o julgamento ou a adoção das demais providências relativas às contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, inclusive, se for o caso, o seu arquivamento, conforme previsto no art. 93 da mencionada Lei.

7.Ademais, o art. 7º da IN/TCU n. 13/1996 determina que, quando o dano for de valor inferior à quantia definida para remessa imediata da TCE a esta Corte – hoje R$ 20.000,00 – a tomada de contas especial será elaborada de forma simplificada, por meio de demonstrativo, e anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual. Todavia, tendo em vista que as prestações de contas referentes aos exercícios em que ocorreram as práticas questionadas (1998, 1999 e 2000) já foram apreciadas por este Tribunal, entendo necessário fixar prazo para que o Conferp ultime as providências pertinentes, cabendo, ainda, determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que adote as medidas a seu cargo, no que se refere ao processo em causa.

8.Por fim, cabe enfatizar, no que diz respeito ao alegado pelo Conferp, acerca da não-obediência da Lei n. 8.666/1993 pelos Conselhos (alínea **d** do item 5 do Relatório acima), que a jurisprudência deste Tribunal é no sentido da aplicabilidade das disposições previstas em tal norma legal a essas entidades, ante a sua natureza autárquica (entre outras deliberações, Acórdão n. 390/1998 – 2ª Câmara, Acórdão 1.044/2003 – 1ª Câmara e Acórdãos ns. 284/2003, 566/2003 e 912/2003, todos do Plenário). Além disso, não se pode olvidar o comando inserto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, que determina a obrigatoriedade de instauração de processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, previamente às contratações realizadas pelos órgãos ou entidades integrantes da Administração Pública.

9.Nessas condições, à vista da natureza dos fatos indicados neste feito, acolho, no essencial, as determinações indicadas pela unidade técnica, com ciência da deliberação a ser proferida ao Conferp e ao Conrerp/RJ.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este E. Plenário.

T.C.U., Sala das Sessões, em 14 de abril de 2004.

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

ACÓRDÃO Nº 437/2004 - TCU - Plenário

1. Processo n. TC-014.187/2002-6 (c/ 01 volume).
2. Grupo II; Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Entidade: Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas da 1ª Região – Conrerp/RJ.

4. Interessado: Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas – Conferp.

5. Relator: Auditor Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: Dra. Cristina Machado da Costa e Silva.

7. Unidade Técnica: Secex/RJ.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação formulada pela Presidência do Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas – Conferp, a qual, por meio do expediente de fls. 02/05, informa acerca da anulação dos atos administrativos que aprovaram as contas do Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas – Conrerp/RJ – 1ª Região dos anos de 1998, 1999 e 2000, passando a considerá-las como irregulares, em vista da comprovada prática de atos ilegítimos e antieconômicos, com infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 – conhecer da presente Representação, com fundamento no art. 237, inciso III, do Regimento Interno/TCU;

9.2 – determinar ao Conselho Federal de Profissionais de Relações Públicas – Conferp que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência desta Deliberação, ultime as providências relacionadas à Tomada de Contas Especial instaurada para apurar as ocorrências referentes aos exercícios de 1998, 1999 e 2000, de responsabilidade do ex-Presidente do Conselho Regional de Profissionais de Relações Públicas no Rio de Janeiro – Conrerp/RJ, Sr. Sérgio Norman Gramático, além de, nesse mesmo prazo, encaminhar o referido processo à Secretaria Federal de Controle Interno e informar a este Tribunal acerca das providências adotadas;

9.3 – determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que, no prazo de 60 (sessenta) dias a contar do recebimento da Tomada de Contas Especial a que se refere o subitem 9.2 acima, conclua o respectivo exame e encaminhe o processo a esta Corte de Contas;

9.4 – determinar ao Conrerp/RJ que:

9.4.1 – faça cumprir as disposições previstas no Decreto n. 93.872/1986, na Lei n. 4.320/1964 e no Decreto-lei n. 200/1967, no que tange à escrituração contábil;

9.4.2 – abstenha-se de realizar despesas não condizentes com o objetivo da entidade, tais como aquelas relacionadas a festividades, eventos comemorativos e outros congêneres, tendo em vista a jurisprudência do TCU no sentido da irregularidade dessas despesas (entre outras deliberações, Acórdãos ns. 101/1994, 63/2001, 270/2002 e 1.560/2003, todos do Plenário);

9.4.3 – não transfira recursos da conta da entidade para contas particulares de funcionários a título de empréstimo, adiantamentos ou situações semelhantes, por ausência de amparo legal;

9.4.4 – adote medidas visando à regulamentação de despesas com viagens de conselheiros, a fim de não permitir o recebimento de diárias cumulativamente ao ressarcimento/pagamento pelo uso de táxi, alimentação, aluguel de veículos e outros;

9.4.5 – deixe de efetuar pagamento a título de remuneração a membros do Conselho, em observância às disposições da Resolução Normativa/Conrerp n. 49/2003;

9.4.6 – providencie a adequação das despesas dentro do estrito limite da arrecadação proporcionada por suas receitas, de forma a evitar os déficits nas demonstrações contábeis;

9.4.7 – observe o contido no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal c/c as disposições da Lei n. 8.666/1993, a fim de realizar, previamente à celebração de contratos para aquisição de bens, execução de obras ou prestação de serviços, o devido processo de licitação pública, que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes;

9.5 – autorizar o apensamento oportuno deste processo à Tomada de Contas Especial indicada no subitem 9.2 acima;

9.6 – dar ciência desta Deliberação ao interessado e ao Conrerp/RJ.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário
11. Data da Sessão: 14/4/2004 – Ordinária
12. Especificação do quórum:
12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar e os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa (Relator)

VALMIR CAMPELO
Presidente

MARCOS BEMQUERER COSTA
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral

ANEXO III DA ATA Nº 12, DE 14 DE ABRIL DE 2004
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS ORIUNDOS DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

Relatórios e Votos emitidos pelos respectivos Relatores, bem como os Acórdãos nºs 438 e 439, adotadas nos processos nºs 018.621/2003-1 e 021.909/2003-1, respectivamente, relatados na Sessão Extraordinária de Caráter Reservado realizada nesta data (Parágrafo único do artigo 133 do Regimento Interno).

GRUPO I – CLASSE VII - Plenário
TC-018.621/2002-0 (Sigiloso) (com 04 volumes)
Natureza: Denúncia
Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica-Aneel
Interessado: Identidade Preservada (art. 55 da Lei nº 8.443/92)
Advogado: não houve

Sumário: Denúncia. Aneel. Não comprovação do alegado prejuízo aos consumidores, em função do critério adotado pela Aneel quanto à contabilização, para efeito de reajuste tarifário, das operações no MAE. Falta de publicidade de informações relevantes para o cálculo do índice de reajuste tarifário. Conhecimento. Procedência parcial. Determinações à Aneel. Levantamento da chancela de sigilo. Ciência ao denunciante.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de denúncia versando sobre possíveis irregularidades em procedimentos adotados pela Aneel, relacionados ao reajuste das tarifas de energia elétrica.
2.Transcrevo, a seguir, a instrução elaborada por Analista da Sefid, após a realização de inspeção na Aneel, instrução que recebeu a anuência da Diretora-Substituta da 1ª D.T e do Titular daquela Unidade Técnica (164/179):
"Trata-se de expedientes dirigidos ao TCU (a fls. 5/10), datado de 11/11/2002 e 18/11/2003, contendo as seguintes alegações:
a)possibilidade de prejuízos às empresas públicas federais, concessionárias de serviços de energia elétrica e subsidiárias das Centrais Elétricas Brasileiras SA – Eletrobrás-, em decorrência

da liquidação das operações de compra e venda de energia elétrica no mercado de curto prazo, no âmbito do Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE. Tal liquidação estava prevista para ocorrer em 22/11/2002, mas, em razão das polêmicas causadas no setor, está adiada.

b)descumprimento do princípio da modicidade de tarifas, em razão dos critérios utilizados no cálculo do Índice de Reajuste Tarifário - IRT dos contratos de concessão de distribuição de energia elétrica, pois a ANEEL não incorpora às receitas das distribuidoras os lucros obtidos mediante a venda de energia excedente no âmbito do Mercado Atacadista de Energia – MAE.

2.Em exame procedido na 1ª Secex, o Analista propôs, com anuência do Diretor e do Secretário, que a peça seja recebida como denúncia, por atender aos requisitos do Art. 213, do Regimento Interno então vigente.

3.O Ministro-Relator Ubiratan Aguiar acolheu essa proposta e determinou (a fls. 1) que se constitua apartado a ser encaminhado à SEFID para exame das questões tarifárias referidas no item b acima.

4.O item a, supra, está sendo examinado pela 1ª SECEX.

I. Dos fatos

5.Como subsídios à análise da denúncia, foram juntadas aos autos cópias das seguintes peças processuais:

.Ação Civil Pública, com pedido de liminar (em tramitação na Justiça Federal, na 22ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo - Processo no 2001.61.00.000638-3), com os seguintes pedidos (cópia a fls. 125/152):

a)incorporação na fórmula de cálculo do Índice de Reajuste Tarifário – IRT de eventuais receitas auferidas, pelas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, com a venda de energia excedente, no âmbito do MAE;

b)revisão nos reajustes concedidos desde julho/1999 com vistas a incorporar nas receitas das distribuidoras as receitas arrecadadas com a venda de energia no MAE;

c)modificação das resoluções normativas da ANEEL de forma a atender as determinações supra.

.contestação oferecida pela ANEEL(a fls.27/59):

.resposta do Ministério Público à contestação da ANEEL (a fls. 13/26);

.decisão liminar, de 08/02/2002, com determinação à ANEEL para incorporar eventuais receitas com a venda de energia excedente (a fls. 60/75);

.também constam dos autos ofícios de diligências realizadas pelo Ministério Público Federal junto à ANEEL, acompanhadas das respectivas respostas (a fls. 110/124).

6.No expediente encaminhado a este Tribunal (a fls. 5/8), o denunciante justifica a possível ocorrência de descumprimento do princípio da modicidade de tarifas sob as seguintes alegações:

a)Quando uma distribuidora adquire energia no MAE estes custos são repassados às tarifas dos consumidores finais,(os repasses eram limitados ao Valor Normativo, deixando de sê-lo desde de 01/06/2001);

b)Quando ocorre exatamente o inverso, ou seja, situações em que a distribuidora vende energia no MAE, seja proveniente de sobra dos contratos iniciais, excedentes de Itaipu, até mesmo energias que sequer foram geradas, tais ganhos são entendidos pela Aneel como extemporâneos ao serviço público, não propiciando vir a integrar a receita da empresa para efeito de cálculo de reajuste tarifário, o que iria contribuir para sua modicidade.

7.Em decorrência, solicitou que o TCU avalie e revise os critérios adotados pela Aneel quanto aos reflexos nas tarifas das operações de compra e venda de energia pelas Distribuidoras no MAE.

8.Em novo expediente encaminhado ao TCU , o denunciante afirma (Volume 1, a fls. 3/4) que apenas os montantes de energia disponibilizados para a venda no mercado spot como sobras contratuais e efetivamente vendidos são deduzidos da parcela A do cálculo do reajuste tarifário concedido e a conceder das empresas distribuidoras de energia, enquanto as sobras contratuais não vendidas não são deduzidas da parcela A, o que faz com que custos dessa sobra de energia sejam repassados às tarifas de energia elétrica.

9.Diz, adiante, que os dados da liquidação financeira das operações do MAE são sigilosos, como consta do Ofício Aneel-1048/2002, de 21/11/2002, encaminhado ao Ministério Público Federal, em resposta à diligência (Volume 1, a fls. 32). Argumenta que os custos da energia comercializada no mercado spot são repassados às tarifas de energia elétrica nos reajustes tarifários aprovados pela Administração Pública Federal. Assim, o procedimento está sujeito ao princípio constitucional da publicidade.

10.Solicitou então que:

a)todas as sobras contratuais vendidas fossem expurgadas da parcela A do cálculo índice de reajuste tarifário,

b)que os dados de liquidação do MAE se tornem públicos para favorecer sua contestabilidade e transparência.

11.Na instrução anterior de fls. 154, considerando a complexidade do tema, a Analista propôs que fosse autorizada a realização de inspeção na ANEEL com o objetivo de avaliar os critérios adotados pelo referido órgão regulador para a apropriação, na fórmula paramétrica do reajuste tarifário (IRT), dos resultados de compra e venda de energia elétrica no âmbito do MAE, pelas concessionárias dos serviços de distribuição de energia elétrica.

12.Essa inspeção, que teve a anuência do Diretor e Secretário da SEFID, foi realizada, nas áreas de regulação econômica e de regulação de mercado, no período 6 a 30 de maio de 2003, nos termos da Portaria de Fiscalização SEFID-612/2003 e SEFID-797/2003, a fls. 157 e 163.

II.O MAE

13.Para análise das questões colocadas pelo Denunciante, teceremos breves comentários sobre a atuação do MAE .

14.A reestruturação do setor elétrico brasileiro está sendo implementada com o objetivo de promover a livre concorrência e a ampla competição entre as empresas que executam os serviços de energia elétrica no sistema brasileiro. Com este enfoque foi aprovada a Lei 9.648, de 27 de maio de 1998, regulamentada pelo Decreto 2.655, de 2 de julho de 1998, criando o Mercado Atacadista de Energia Elétrica – MAE.

15.As relações comerciais entre os agentes participantes do MAE são regidas principalmente por contratos bilaterais, os quais são liquidados diretamente pelas partes contratantes. Via de regra, existe uma diferença entre a energia contratada e a energia produzida ou consumida; cuja comercialização e liquidação é feita no mercado spot. A Figura 1 ilustra o processo de contabilização do mercado residual.

Figura 1 – Visão Geral da Operação do MAE

16.Para que seja possível o cálculo das diferenças, são registrados os contratos em vigor no setor elétrico.

17.O preço do MAE é determinado em base mensal ex-ante e por patamar de carga, leva em consideração os valores de disponibilidades declaradas de geração, o consumo previsto de cada submercado, as condições normais de operação e as eventuais situações de racionamento de energia. A compra e venda de energia no mercado de curto prazo são liquidadas de forma centralizada.

18.O preço de energia vendido no mercado spot corresponde ao custo marginal de operação - CMO. De maneira geral, se ocorrer restrição de oferta de energia elétrica, serão demandadas energias mais caras, ocasionando a elevação do CMO e, em conseqüência, do preço MAE.

19.Se houver excesso de oferta com relação à demanda, os preços analogamente serão menores. Como a energia proveniente de hidroelétricas tem um custo menor, nos períodos em que

haja abundância de oferta de energia de origem hídrica, o preço MAE cai. Em contrapartida, nos períodos de menor hidraulicidade, o preço MAE tende a ser maior.

20.Devido à impossibilidade de ser estocada, toda energia produzida é consumida, ou seja, sempre haverá equilíbrio entre geração e consumo.

21.No mercado spot são computadas as diferenças entre valores contratados e realizados para cada um dos produtores e para cada um dos distribuidores, procedendo-se aos lançamentos do valor da energia a débito ou a crédito correspondentes a compras e a vendas. Toda diferença verificada é contabilizada.

22.No Anexo (a fls. 175/8) são apresentados exemplos numéricos de transações no MAE.

23.O quadro abaixo esquematiza o procedimento utilizado na contabilização da energia negociada no mercado spot.

Energia Contratada menos Energia Realizada	***Empresa Distribuidora***	***Empresa Geradora***
Valor Positivo	*Creditada* *Venda de energia*	*Debitada* *Compra de energia*
Valor Negativo	*Debitada* *Compra de energia*	*Creditada* *Venda de energia*

24.Esses valores são lançados automaticamente em decorrência do Acordo de Mercado firmado entre participantes, tornando dispensável qualquer ajuste adicional entre compradores e vendedores. Importante assinalar que compras e vendas se equilibram, assim o sistema é autofinanciável. Portanto, não se configura a hipótese levantada na denúncia de excedentes contratuais postos à venda no mercado spot e não vendidos.

III. Repasse das operações no MAE às tarifas

25. Dentre os pedidos do denunciante consta (a fls. 7):

"Avaliar e revisar os critérios adotados pela Aneel quanto aos reflexos nas tarifas das operações de compra e venda de energia pelas distribuidoras no MAE."

26.A concessão de serviço público de distribuição é formalizada pelo respectivo contrato de concessão. O contrato firmado entre a União e a Cooperaliança nº 1.145/2002, utilizado como paradigma nesta análise, define a forma de reajuste tarifário.

"Cláusula 7ª Subcláusula 6ª Para fins de reajuste tarifário, a receita da CONCESSIONÁRIA será dividida em duas parcelas: parcelas:

Parcela A: parcela da receita correspondente aos seguintes custos: Cota da Reserva Global de Reversão - RGR; cotas da Conta de Consumo de Combustíveis - CCC; valores relativos à taxa de fiscalização do serviço público de distribuição concedido; compra de energia elétrica para revenda; compensação financeira pela exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, quando aplicável; e, encargos de conexão e uso das instalações de transmissão e distribuição de energia elétrica. Parcela B: valor remanescente da receita da CONCESSIONÁRIA, excluído o ICMS, após a dedução da Parcela A.

Subcláusula 7ª O reajuste será calculado mediante a aplicação, sobre as tarifas homologadas na "Data de Referência Anterior", do Índice de Reajuste Tarifário (IRT), assim definido:

$$IRT = \frac{VPA_1 + VPB_0 \times (IVI\ ?\ X)}{RA}$$

Onde:

RA_0: Receita anual, calculada considerando-se as tarifas homologadas na "Data de Referência Anterior" e o "Mercado de Referência", não incluindo o ICMS;

Mercado de Referência: É o mercado de energia assegurada da CONCESSIONÁRIA, nos 12 (doze) meses anteriores ao reajuste em processamento;

IVI:Número índice obtido pela divisão dos índices do IGPM, da Fundação Getúlio Vargas, ou do índice que vier a sucedê-lo, do mês anterior à data do reajuste em processamento e o do mês anterior à "Data de Referência Anterior". Na hipótese de não haver um índice sucedâneo, a ANEEL estabelecerá novo índice a ser adotado;

X: Número índice definido pela ANEEL, de acordo com Subcláusula Nona desta Cláusula, a ser eventualmente subtraído ou acrescido ao IVI;

VPB_0: Valor da Parcela B, referida na Subcláusula anterior, considerando-se as condições vigentes na "Data de Referência Anterior" e o "Mercado de Referência", calculada da seguinte forma: $VPB_0 = RA_0 – VPA_0$. Onde: VPA_0: Valor da Parcela A referida na Subcláusula anterior,

considerando-se as condições vigentes na "Data de Referência Anterior" e a energia comprada em função do "Mercado de Referência";

VPA_1: Valor da Parcela A, referida na Subcláusula anterior, considerando-se as condições vigentes na data do reajuste em processamento e a energia comprada em função do "Mercado de Referência";

27.O §2º do Art. 10º da Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998, determina que a ANEEL estabeleça critérios que limitem os repasses do custo da compra de energia elétrica, bilateralmente negociada, para as tarifas de fornecimento aplicáveis aos consumidores cativos.

28.O processo para estabelecimento desses limites ou Valores Normativos –VN- iniciou-se com a publicação da Resolução ANEEL nº 266/98, de 13 de agosto de 1998, na qual foram estabelecidos os procedimentos para o cálculo do repasse. A ANEEL emitiu a Resolução nº 233, em 29 de julho de 1999, onde foram estabelecidos os valores normativos para referência de repasse, discriminados por fonte de geração.

29.Embora diversas resoluções da Aneel tenham alterado o valor real do VN (atualmente vige a Resolução nº 248, de 6 de maio de 2002) ressalta-se que não foi afastado o procedimento, definido em lei, de limitar os repasses dos valores de compra de energia às tarifas aplicáveis ao mercado de referência. Não se verifica, pois, a afirmação do denunciante de que os repasses deixaram de ser limitados ao Valor Normativo desde de 01/06/2001.

30.A energia líquida adquirida no mercado de curto prazo - CCP - compreende as obtidas em operações no mercado spot e contratos bilaterais com prazo menor do que dois anos.

31.Como vimos, o custo da compra de energia elétrica para revenda está incluída na Parcela A – VPA. Para cálculo do IRT, é necessário calcular o valor dessa parcela referida ao final do período de referência que constitui VPA_1 e referida à data do início do período de referência o que constitui VPA_0.

32.A Resolução nº 248/2002, vigente, estabelece que a energia líquida adquirida no mercado de curto prazo é valorada para cálculo do IRT, não pelos respectivos custos de aquisição limitados aos valores normativos, mas pelos próprios valores normativos vigentes no início e no fim dos períodos de referência. O VN correspondente a compras de curto prazo é o Valor Normativo Competitivo -VNC.

33.Entendemos que esse procedimento contraria a Cláusula 7ª, Subcláusula 6ª, do contrato de concessão anteriormente reproduzida, que estipula que a Parcela A compreende, entre outros, os custos da compra de energia elétrica para revenda. Ao se referir a custos, depreende-se que somente os custos reais de aquisição da energia de curto prazo limitados ao valor normativo1, devem ser considerados no cálculo da referida parcela.

34.A valoração das demais modalidades de energia (relativas aos contratos iniciais, bilaterais e com Itaipu), para a determinação do IRT, fundamentada nessas mesmas resoluções, é feita com base no custo real de aquisição limitado pelo respectivo valor normativo. Nesses casos, observa-se, pois, a cláusula contratual citada.

35.No Anexo I (a fls. 176) quantifica-se a elevação da tarifa resultante do procedimento adotado com relação à compra de energia de curto prazo.

36.A valoração da energia de curto prazo pelo Valor Normativo Competitivo – VNC - contraria o contrato de concessão e ocasiona o aumento no Índice de Reajuste Tarifário, comparativamente com o que seria obtido se fossem utilizados os valores reais de aquisição dessa energia limitados ao Valor Normativo Competitivo.

37.Segundo o denunciante, o critério de repasse dos ganhos e prejuízos causados por operações no MAE é incoerente e insustentável (a fls. 6):

a)Quando uma distribuidora adquire energia no MAE estes custos são repassados às tarifas dos consumidores finais…(omissis);

b)Quando ocorre exatamente o inverso, ou seja, situações em que a distribuidora vende energia no MAE, seja proveniente de sobra dos contratos iniciais, excedentes de Itaipu, até mesmo energias que sequer foram geradas, tais ganhos são entendidos pela Aneel como extemporâneos ao serviço público, não propiciando vir a integrar a receita da empresa para efeito de cálculo de reajuste tarifário, o que iria contribuir para sua modicidade.

---

1 Conforme §2º do art. 10º da Lei nº 9648/1998 e o Art. 1º da Resolução nº 266, de 13 de agosto de 1998.

Nossas colocações não são gratuitas e estão devidamente fundamentadas e comprovadas por farta documentação do Ministério Público da União e da própria Aneel e que inclusive integram a Ação Civil Pública nº 2001.61.00.000638-3 , que se encontra na 22ª Vara da Seção Judiciária de São Paulo, cuja cópia anexamos. (cópia a fls. 125/152)

38.A ação citada, dentre outros, tem os seguintes objetivos (a fls. 150):

a)incorporação na fórmula de cálculo do Índice de Reajuste Tarifário – IRT de eventuais receitas auferidas, pelas concessionárias de serviços públicos de energia elétrica, com a venda de energia excedente, no âmbito do MAE;

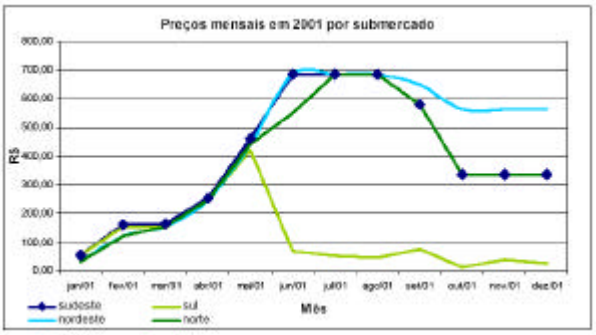
b)revisão nos reajustes concedidos desde julho/1999 com vistas a incorporar nas receitas das distribuidoras às receitas arrecadadas com a venda de energia no MAE;

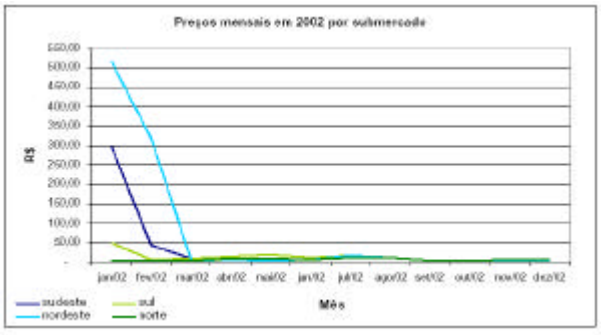
c)modificação das resoluções normativas da ANEEL de forma a atender as determinações supra.

39.O pedido de repasse dos resultados das operações do MAE aos consumidores partiu do pressuposto de que as operações do MAE gerem lucros e não prejuízos. Ou seja, partiu-se da hipótese de que o distribuidor normalmente venda energia no mercado spot por preço maior do que o preço médio de aquisição de energia.

40.No entanto, não se pode garantir que isso ocorra. Os gráficos de preços de energia, apresentados adiante ilustram a situação: em 2001, quando ocorreu a crise de energia elétrica, o preço do MWh nas áreas sujeitas a racionamento atingiu valores muito elevados; no ano de 2002, após a normalização do abastecimento de energia elétrica, o valor de energia no mercado spot caiu a valores muito baixos.

41.Adotando-se o valor de R$50,00/MWh, valor médio obtido no último leilão de energia para os contratos bilaterais de longo prazo, verifica-se que as empresas que venderam energia no mercado spot no período de janeiro de 2001 a março de 2002 realmente tiveram lucros. No entanto, a partir de março de 2002, as vendas de energia no mercado spot foram feitas abaixo do custo, causando prejuízo às distribuidoras que lançaram mão desse tipo de aquisição. A situação de preços baixos perdura até o momento, conforme pode ser observado nos gráficos relativos a 2001/2002 mostrados a seguir e nos quadros apresentados no Volume I às fls. 64/74.





42.A concepção do mercado spot parte do pressuposto de que mesmo as previsões de mercado mais cuidadosas apresentarão desvios com relação ao mercado realizado. Assim, os valores contratados com base em planejamento de mercado apresentarão normalmente diferenças com relação a valores realizados. Esses resíduos podem apresentar resultados positivos ou negativos para a empresa.

43.Como exemplo, cita-se a CELESC (Volume 2, a fls. 1/41) que, muito embora tenha incorrido em custos bastante elevados com aquisição de energia no mercado de curto prazo,

superiores ao Valor Normativo Competitivo - VNC -, no período de agosto de 2000 a julho de 2001, só pôde repassar para a tarifa o VNC.

44.Assim a comercialização de energia no mercado spot apresenta risco. O repasse de resultados da comercialização nesse mercado aos consumidores transferiria a eles esse risco, tornando-os ganhadores em alguns momentos e perdedores em outros.

45.A inclusão dessas receitas na receita anual de que trata a fórmula paramétrica para cálculo do IRT poderia não produzir o efeito manifestado pelo Sr. Procurador Federal de diminuir a tarifa (a fls. 131): "Pela fórmula, quanto maior tiver sido a receita da distribuidora, menor será o reajuste tarifário a ser concedido". Complementa (a fls.133):"Observe que a RA_0 comparece no denominador na fórmula, portanto a Aneel, ao não incorporar a receita de venda de energia no MAE, estará aumentando o índice de reajuste IRT".

46.Tal afirmação não leva em consideração que a elevação da receita anual, incorporando a venda de energia no MAE implica a elevação de VPB, que está no numerador, e que contribui para a elevação da tarifa. Assim, a conjugação das duas condições, que têm sentidos opostos, poderá ter o efeito líquido de elevar a tarifa.

47.A título de exemplo, suponhamos:

***Primeira situação**: por ocasião de um exercício, uma empresa apresente os seguintes números (em R$Milhões):*

Receita anualRA_0= 100;
Valor da Parcela A atualizado:VPA_1= 33;
Valor da Parcela A inicial :VPA_0= 30;
Variação do IGPM no ano: ? $_{IGPM}$= 30%;
Fator XX= 1% ;
Vendas no mercado spot RA_0 =15
(Esse valor, pelo procedimento normal, não é computado em RA_0)

Desenvolvimento

Índice de variação IVI= 1+ ? $_{IGPM}$= 1,30
Cálculo do IRT:

$$IRT = \frac{VPA_1 + (RA_0 - VPA_0) \times (IVI - X)}{RA_0}$$

$$IRT = \frac{33+(100-30) \times (1{,}30 - 0{,}01)}{100}$$

IRT=1,23

Segunda situação:

48.Consideremos que as vendas no mercado spot da referida empresa sejam computadas, como solicitado pelo Sr. Procurador, na receita anual da empresa RA_0. Nesse caso, o valor dessa venda será adicionado a esse valor:

Desenvolvimento

Receita anual RA_0 = 100+15=115;
Os demais valores permanecem
Cálculo do IRT:

$$IRT = \frac{33+(115-30) \times (1{,}30 - 0{,}01)}{115}$$

IRT=1,24

49.Ou seja, a consideração da venda de energia no mercado spot, na forma acima sugerida, ocasionou aumento do índice de reajuste tarifária de 1,23 para 1,24. Assim, verifica-se que o procedimento pedido na ação em comento pode não ocasionar o efeito pretendido de diminuir a tarifa.

50.Ressalte-se que, em contrapartida, o efeito oposto de diminuir a tarifa pode ser obtido com outros números. O que queremos demonstrar é que a expressão de IRT não constitui em instrumento eficiente para garantir a transferência dos resultados no mercado spot aos consumidores.

51.Além disso, a forma de reajuste acordada em contrato não dá margem para que nela se inclua o resultado de venda de energia no mercado de curto prazo. Segundo o contrato, a receita anual deve estar associada a vendas no mercado de referência e não a vendas no Mercado Atacadista de Energia. O Mercado de Referência (conforme Cláusula 7ª, Subcláusula 7ª dos contratos de concessão) é o mercado de energia assegurada da concessionária, nos 12 (doze) meses anteriores ao reajuste em processamento

52.Depreende-se, pois, que igualmente não integram a RA_0 as receitas obtidas com vendas de energia para consumidores livres, nem via contratos bilaterais.

53.Por não integrar o mercado de referência, a energia vendida no mercado spot é descontada do montante de energia adquirida de modo que os consumidores cativos não sejam por ela onerados.

54.A expressão do índice de reajuste tarifário não se mostra adequada para incorporar eventual ganho obtido no mercado spot. A inclusão das receitas na receita anual proposta, de que trata a fórmula paramétrica de reajuste tarifário, poderia não produzir o efeito de diminuir a tarifa manifestado pelo Sr. Procurador Federal (a fls. 133). Como se demonstrou, a utilização da expressão para isso poderia até resultar na elevação da tarifa. Nesse sentido, entendemos improcedente o pleito do denunciante de inclusão nas tarifas dos resultados de vendas no mercado de curto prazo.

IV.Publicidade

55.O denunciante pediu que os dados de liquidação do MAE se tornem públicos para favorecer sua contestabilidade e transparência. Transcreve texto do Ofício ANEEL-1048/2002, de 21/11/2002, encaminhado ao Ministério Público Federal, em resposta à diligência (Volume 1, a fls. 32):

"2 Cabe esclarecer que os valores solicitados são de responsabilidade e competência do Mercado Atacadista de Energia, estando esta agência apenas repassando-os, ressalvando-se que são de caráter sigiloso, cabendo a cada empresa conhecer apenas os valores correspondentes aos seus compromissos próprios."

56.O denunciante afirma (Volume 1, a fls. 03/04) que o valor pago pelas distribuidoras no mercado spot é repassado às tarifas de energia, logo os consumidores têm interesse natural de conhecer do assunto. Afirma que o sigilo afronta o princípio constitucional da publicidade previsto no Art. 37 da Constituição Federal.

57.Cumpre informar que o sigilo das operações de comercialização foi determinado pelo acordo de mercado e inclui não só as operações com o mercado spot: os contratos bilaterais são, nos termos desse acordo, mantidos sob sigilo.

58.Entendemos que essa falta de transparência limita a capacidade de fiscalização dos reajustes e das revisões tarifárias a ser exercida legitimamente pelo cidadão consumidor de energia elétrica. A distribuição de energia elétrica é um monopólio natural, e por isso submetido a regime tarifário cuja regulação é de competência da União, que o delega à Aneel.

59.Durante o processo de reajuste tarifário anual, em que são consideradas as despesas com compra de energia, inclusive aquelas incorridas no mercado spot (no MAE), a Aneel não tem divulgado os dados referentes a essas operações, limitando-se a dar publicidade do Índice de Reajuste Tarifário (IRT) obtido. Tal fato constitui barreira à atuação do controle social. Ressalte-se que a compra de energia elétrica, cujos dados vêm sendo mantidos sob sigilo, constitui despesa das mais significativas das distribuidoras de energia elétrica.

60.Como bem assinalou o denunciante, o Art. 37 da Constituição Federal dispõe que a administração pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A distribuição de energia elétrica, por constituir monopólio natural, é definida constitucionalmente como serviço público, logo sujeita ao princípio da publicidade. Não há, pois, fundamento legal para o sigilo das informações relativas aos reajustes e revisões tarifárias.

V.Conclusão e Proposta

61.Não foi afastado o procedimento, definido em lei, de limitar os repasses dos valores de compra de energia às tarifas aplicáveis ao mercado de referência. Não se verifica, pois, a

afirmação do denunciante de que os repasses deixaram de ser limitados ao Valor Normativo desde de 01/06/2001.

62.A valoração da energia de curto prazo pelo Valor Normativo Competitivo – VNC – contraria o contrato de concessão e ocasiona o aumento no Índice de Reajuste Tarifário, comparativamente com o que seria obtido se fossem utilizados os valores reais de aquisição dessa energia limitados ao Valor Normativo Competitivo. Ressalte-se que o valor normativo constitui o limite de repasse às tarifas dos preços negociados nos contratos iniciais, bilaterais de longo prazo e de curto prazo, em que se inclui os negociados no MAE (mercado spot).

63.A comercialização de energia no mercado spot apresenta um risco naturalmente elevado. O repasse de resultados da comercialização nesse mercado aos consumidores transferiria a eles esse risco, tornando-os ganhadores em alguns momentos e perdedores em outros.

64.Além disso, a forma de reajuste acordada em contrato não dá margem para que nela se inclua o resultado de venda de energia no mercado de curto prazo (conforme Cláusula 7ª, Subcláusula 7ª dos contratos de concessão).

65.A expressão do índice de reajuste tarifário não se mostra adequada para incorporar eventual ganho obtido no mercado spot. A inclusão dessas receitas de vendas de energia na receita anual poderia não produzir o efeito de diminuir a tarifa e poderia até resultar na elevação da tarifa.

66.Como bem assinalou o denunciante, o Art. 37 da Constituição Federal, dispõe que a administração pública obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A distribuição de energia elétrica, por constituir monopólio natural, é definida constitucionalmente como serviço público, logo sujeita ao princípio da publicidade. Não há, pois, fundamento legal para o sigilo das informações relativas aos reajustes e revisões tarifárias.

Diante do exposto, com fundamento nos arts.1º, Inciso XVI e §1º; e 53 da Lei 8.443/92, submetemos os presentes autos à consideração superior, propondo:

I.conhecer da presente Denúncia, por atender aos requisitos admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno do TCU, para no mérito considerá-la parcialmente procedente;

II.determinar à Aneel com fundamento nos Art. 250, Inciso II do Regimento Interno do TCU que:

a)altere os procedimentos relativos à valoração da compra de energia de curto prazo por empresas de distribuição para fins de reajuste tarifário, cuidando para que os valores repassados às tarifas reflitam efetivamente os custos de aquisição limitados pelo Valor Normativo Competitivo;

b)dê publicidade aos relatórios que fundamentam as alterações tarifárias, de modo que os consumidores possam ter acesso às informações que subsidiaram as decisões de alteração da tarifa;

c)determine ao MAE que dê publicidade aos quantitativos transacionados pelas empresas no mercado spot tendo em vista sua consideração nas alterações tarifárias;

III.dar conhecimento do relatório, voto e acórdão que vierem a ser proferidos ao denunciante e à Aneel; e

IV.arquivar os presentes autos.

Anexo I - O mercado das diferenças

Devido à impossibilidade de se estocar energia elétrica, toda energia elétrica produzida é consumida, ou seja, sempre haverá equilíbrio entre geração e consumo. No consumo está agregada a parcela de perdas, já que todo o sistema físico está sujeito a perdas. Em decorrência, pode-se afirmar que a soma das diferenças entre geração e contratos é igual à soma das diferenças entre consumos e contratos.

Para ilustrar, imaginemos que, em um período de apuração, o sistema elétrico esteja inicialmente em uma situação de equilíbrio em que todos os consumos e todas as gerações estejam

operando nos valores contratuais. Nesse caso, nenhuma empresa distribuidora (consumo) ou produtora estará sendo creditada ou debitada.

Suponhamos ainda que, em período subseqüente de apuração, a empresa Distribuidora A diminuiu em 30 MWh o consumo de energia passando do valor de 100 MWh em que operava (valor igual à soma de seus contratos com os produtores) para 70 MWh. Os produtores também tiveram que reduzir a geração em 30 MWh para manter o equilíbrio entre geração e consumo. Essa redução de geração poderá ser distribuída entre diversos produtores. Conseqüentemente, o MAE creditará à empresa distribuidora o valor correspondente aos 30 MWh que deixaram de ser consumidos. Serão debitados valores que totalizam os 30 MWh proporcionalmente à participação de cada gerador participante dessa variação de geração.

A variação do consumo da distribuidora para um valor menor do que o valor contratual é visto no mercado spot como venda de energia. A diminuição do valor de geração em relação ao valor contratado das geradoras é visto com compra de energia. A empresa distribuidora pagará ao seu fornecedor de energia o valor de 100MWh e receberá do MAE o valor correspondente aos 30 MWh que deixou de consumir. Analogamente, os geradores receberão os valores contratados nos contratos bilaterais e pagarão ao MAE os valores que deixaram de gerar.

A variação em sentido inverso, para mais, digamos de 100 MWh para 130 MWh no consumo da Distribuidora A poderia analogamente ser compensada com o aumento correspondente da geração entre os produtores. A distribuidora seria debitada no valor correspondente a essa variação e os geradores seriam creditados em razão do aumento da geração.

A variação do consumo da distribuidora para um valor maior do que o valor contratual, no caso acima, é visto no mercado spot como compra de energia. O aumento do valor de geração resultante em relação ao valor contratado é visto como venda de energia. A empresa distribuidora pagará ao seu fornecedor o valor de 100 MWh contratado e ao MAE o valor correspondente aos 30 MWh adicionais que consumiu. Analogamente os geradores receberão os valores contratados nos contratos bilaterais e do MAE os valores correspondentes aos adicionais gerados.

Também é possível compensação entre distribuidores sem que haja variação na geração. Por exemplo, o aumento de consumo (compra de energia) no distribuidor A de 30 MWh poderá ser compensado pela diminuição (venda de energia) de 20 MWh no distribuidor B e pela diminuição de 10 MWh no distribuidor C, computando-se essas variações em relação aos respectivos contratos. Os distribuidores sofrerão débitos do custo das variações positivas e créditos dos custos das variações negativas havidas.

IICompras de Energia Cálculo do Reajuste Tarifário

X é o número definido pela ANEEL, a ser subtraído ao IVI, em caso de ganho de produtividade. Nesse caso, transfere-se parte dos ganhos de produtividade da empresa para a tarifa. Pode-se convencionar que X seja um número relativo, ou seja, que tenha valor positivo (no primeiro caso) e negativo (segundo caso).

Adotando-se essa convenção pode-se adotar a seguinte formulação do IRT.

$$IRT = \frac{VPA_1 + VPB_0 \times (IVI - X)}{RA_0}$$

A expressão do IRT contém duas variáveis de interesse: a receita anual da empresa (RA_0), no exercício em análise, a Parcela A (VPA_0). A Parcela B (VPB_0) é uma variável dependente, visto que $VPB_0 = RA_0 – VPA_0$. Assim o IRT pode ser reescrito como:

$$IRT = \frac{VPA_1 + (RA_0 – VPA_0) \times (IVI - X)}{RA_0}$$

Foi mencionado que o VNC tem sido alterado com aumento real (acima da variação do IGPM) pelas resoluções da ANEEL acima citadas. Esses aumentos têm sido ocasionados por razões diversas já relacionadas, as quais não são determinadas pelo aumento de custo de energia de curto prazo. O cálculo de CCP_1 com base no VNC equivale ao aumento de valor real de CCP_1, comparativamente com o valor que seria obtido pela atualização de CCP_0 pela variação do IGPM. Como o IRT representa uma média ponderada de índices, tal fato ocasiona aumento do IRT.

Como exemplo citamos o caso do reajuste da Celesc (Volume 2, dados a fls. 17). Por ocasião do reajuste tarifário relativo ao exercício agosto de 2000 a julho de 2001 a Celesc apresentou os seguintes valores (em R$1.000):

Receita anualRA_0= R$1.357.302;
Valor da Parcela A atualizado:VPA_1= R$951.226;
Valor da Parcela A inicial :VPA_0= R$738.601;
Variação do IGPM no ano: ? $_{IGPM}$=11,09%;
Fator XX= 0% ;
Compras de curto prazo – referida a DRA CCP_0= R$27.281
(já incluído em $RA_{0\ e}$ em VPA_0)
Compras de curto prazo – referida a DRP CCP_1= R$31.124
(já incluído em $RA_{1\ e}$ em VPA_1)
Variação das compras de curto prazo=14,09%
Valor de energia de curto prazo para cálculo de VPA_0=R$66,72
Valor de energia de curto prazo para cálculo de VPA_1=R$76,12
Variação do valor de energia de curto prazo=14,09%

O Valor Normativo Competitivo – VNC utilizado para cálculo de VPA_0 foi definido pela Resolução Aneel nº 233, de 29 de julho de 1999 e, nos termos dessa resolução, atualizado pelo IGPM para agosto de 2000-DRA -.

O Valor Normativo Competitivo – VNC utilizado para cálculo de VPA_1 foi definido pela Resolução Aneel n° 22, de 1º de fevereiro de 2001 e, nos termos dessa resolução, atualizado pelo IGPM para julho de 2001- DRP -.

Como resultado, repassa-se ao valor das compras no mercado de curto prazo referidos em DRP o reajuste de 14,09%, enquanto a inflação anual foi de 11,09%.

Normalmente a variação do IGPM é utilizado como indexador do VNC e conseqüentemente o preço da compra de energia de curto prazo CCP_1 está atrelado ao IGPM, situação que deixa de existir quando VNC é alterado por resolução com aumento real de valor. Assim essa resolução impõe sobrevalorização de CCP_1 e aumento do reajuste tarifário.

Cálculo do IRT

*Índice de variação IVI= 1+**?** $_{IGPM}$=1,1109*
Cálculo do IRT:
$$IRT = \frac{VPA_1 + (RA_0 - VPA_0) \times (IVI - X)}{RA_0}$$

$$IRT = \frac{951.226 + (1.357.302 - 738.601) \times (1,1109 - 0,0)}{1.357.302}$$

IRT=1,2072
O reajuste calculado foi de 20,72%

Como a Celesc comprou energia no período de agosto de 2000 a julho de 2001, época de baixa hidraulicidade e elevados preços no mercado de curto prazo, a valoração CCP_0 pelo VNC, no caso, corresponde aproximadamente ao preço de repasse da compra de energia elétrica. Ressalte-se que, se os preços do mercado de curto prazo estivessem abaixo do VNC, pela norma vigente, a energia, ainda assim, seria valorada pelo VNC, situação que reputamos injusta.

No presente caso, durante o ano, o VNC foi modificado por resolução em valor superior à inflação, o que provoca aumento de CCP_1 além da correção de CCP_0 pelo IGPM. Para demonstração, recalculemos o IRT, considerando os mesmos valores do problema inicial exceto quanto ao reajuste da parcela de compra de energia de curto prazo, CCP_0 integrante de VPA_1, que nesse caso passa a ser corrigido pelo índice de variação do IGPM no período.

Cálculo do IRT

$$VPA_1 = VPA_{1\ anterior} - CCP_1 + CCP_0 \times (1 + ?_{IGPM})$$
$$VPA_1 = 951.226 - 31.124 + 27.281 \times 1.1109$$
$$VPA_1 = R\$\ 950.416$$

O único valor alterado, VPA_1, passa a ser R$ 950.214,00
Cálculo do IRT:
$$IRT = \frac{VPA_1 + (RA_0 - VPA_0) \times (IVI - X)}{RA_0}$$

IRT = 950.416+(1.357.302-738.601) x (1,1109 – 0,0)
1.357.302
IRT=1,2066
O reajuste calculado foi de 20,66%
Conseqüentemente tem-se que o procedimento sob análise causou uma elevação do índice de reajuste tarifário de 0,06%.
A variação do IRT, em razão da metodologia de valoração da energia de curto prazo, é:

$$? _{IRT} = \frac{CCP_0}{RA_0} \left(\frac{VNC_1}{VNC_0} - IVI \right)$$

Em que CCP_0/RA_0 representa a participação da energia de curto prazo na receita total da empresa referida em DRA;
VNC_1/VNC_0 representa a variação do custo de energia de curto prazo no período em referência.
Utilizando-se a expressão acima, para o problema em análise, tem-se:
Os valores de VNC_1 e VNC_0 atualizados para DRP e DRA constam dos autos (Volume 2, a fls. 17) e são:
VNC1 = 66,72
VNC0 = 76,12
VNC1/VNC0=1,140887

$$? _{IRT} = \frac{CCP_0}{RA_0} \left(\frac{VNC_1}{VNC_0} - IVI \right)$$

$$? _{IRT} = \frac{27.281}{1.357.302} \; x \; (1,140887 - 1,1109)$$

? IRT =0,06%”

3.Em razão da natureza das propostas feitas pela Unidade Técnica, notadamente aquela em que se propunha a alteração dos procedimentos relativos à valoração da compra de energia de curto prazo, determinei, preliminarmente, que fosse feita a oitiva da Aneel acerca da questão (fl. 180, v.p).

4.A entidade apresentou os documentos de fls. 186/190, v.p, no intuito de demonstrar que a forma de cálculo adotada não estava trazendo prejuízos aos consumidores. O ACE encarregado da instrução do processo considerou que alguns dos argumentos apresentados tinham fundamento, mas que não conseguiram demonstrar inequivocamente a ausência de prejuízos aos usuários. Em razão disso, modificou a proposta inicialmente feita, de alteração na sistemática de valoração de compra de energia, sugerindo que se determinasse à Aneel o seguinte (fl. 198, v.4):

“encaminhe ao TCU a avaliação dos impactos no índice de reajuste tarifário (IRT) da aplicação da metodologia de valoração das compras de curto prazo pelo Valor Normativo, nos termos da Resolução Aneel nº 233/99, a qual, comparativamente com o critério de valoração das compras de energia de curto prazo pelo preço efetivamente praticado limitado pelo Valor Normativo, provoca elevação da tarifa pela incidência do fator X em uma parcela menor; além disso, não permite que nos reajustes tarifários a tarifa se ajuste em razão das mudanças de preços das aquisições de curto prazo, permitindo que se instalem desequilíbrios entre esses custos e a tarifa”

5.A Aneel teve vistas do processo após a instrução feita pela Unidade Técnica e, em razão das propostas feitas, apresentou outros documentos no sentido de fornecer esclarecimentos adicionais acerca da questão (fls. 208/215, v.4).

6.Transcrevo, a seguir, trecho da instrução de lavra do Diretor da 1ª D.T da Sefid em que foi feita a análise desses documentos, manifestação com a qual concordou o Titular da Unidade Técnica (fls. 216/220, v.4).

"7.Por força de resoluções, a ANEEL estabeleceu que, ao apurar os gastos com a energia comprada nessas duas modalidades, deveria ser considerado não o preço efetivamente praticado nas operações, mas um valor pré-definido equivalente ao Valor Normativo Competitivo (VNC). Esse parâmetro foi instituído pela ANEEL para ser adotado durante os processos de revisão e reajuste tarifários com o objetivo de estabelecer um teto para os preços praticados nos contratos bilaterais de compra de energia firmado entre distribuidores e geradores. Com a adoção do VNC, a ANEEL quer evitar o repasse para o consumidor do ônus referente a contratos bilaterais firmados a preços "não competitivos".

8.Na ocasião, entendeu o analista que deveria a ANEEL, ao apropriar os gastos com compra de energia de curto prazo, considerar o preço efetivamente praticado nas operações, aplicando-se o Valor Normativo apenas como um limite superior. A seu ver, utilizar sempre o Valor Normativo implicaria em ônus para o consumidor. Sob essas considerações, o analista propôs que o TCU determinasse à ANEEL que alterasse os procedimentos relativos à valoração da compra de energia de curto prazo por empresas de distribuição para fins de reajuste tarifário, cuidando para que os valores repassados às tarifas reflitam efetivamente os custos de aquisição limitados pelo Valor Normativo Competitivo.

9. Adicionalmente, o analista identificou que não era dada a devida divulgação aos montantes transacionados no âmbito do MAE e aos cálculos utilizados pela ANEEL nos reajustes tarifários, e, em respeito ao principio constitucional da publicidade, propôs que o TCU determinasse ampla divulgação dessas informações.

10. Tendo sido ouvida sobre os termos da instrução do analista, a ANEEL destacou que, ao contrário do que pode parecer em uma primeira avaliação, a utilização do VNC não traz ônus para o consumidor, uma vez que, no cálculo do reajuste tarifário, o que impacta o índice de reajuste são as variações de preço ocorridas no interstício de um ano entre os reajustes tarifários. Desse modo, como a ANEEL considera o VNC, tanto na data do reajuste quanto na data do reajuste anterior (um ano antes), o que é repassado para o consumidor no reajuste é a variação do VNC no intervalo de um ano. A ANEEL estabeleceu que essa variação deve ser equivalente àquela apurada pelo índice de preços (IGP-M). Assim, ao contrário do entendimento inicial, a ANEEL demonstrou que as variações que podem ser apuradas nos preços praticados no âmbito do MAE podem ser muito superiores às do IGP-M, o que causaria maior impacto para os consumidores. Ficaria assim o consumidor sujeito a arcar com as variações desses preços, fortemente atrelados à situação hidrológica dos rios formadores dos reservatórios das Usinas Hidrelétricas componentes do Sistema Interligado Nacional.

11. No tocante às questões relacionadas com a publicidade, a ANEEL alegou que o Mercado Atacadista de Energia, por interveniência da agência, vem divulgando mensalmente em seu sítio da Internet os montantes transacionadas por cada empresa concessionária. A respeito dos reajustes tarifários, a ANEEL informou que vem divulgando os reajustes por meio de comunicado à imprensa e pelo envio de nota técnica ao Conselho de Consumidores da concessionária.

12. Ao analisar a manifestação da ANEEL, o analista concorda parcialmente com o posicionamento da reguladora, pois assevera que "caso o fator X seja nulo, situação em que a maior parte dos reajustes se deram até o momento, não ocorre variação do Índice de Reajuste tarifário em razão da metodologia de valoração de energia de curto prazo implementada pela Resolução ANEEL n° 233/99, ou seja, não há imputação de ônus ao consumidor pela adoção da novel metodologia" (fls. 194)

13. Persistiam ainda dúvidas sobre os possíveis prejuízos que seriam causados ao consumidor nos reajustes em que o fator X adotado fosse diferente de zero. Assim, o analista em sua proposta de encaminhamento recomenda que o Tribunal determine à ANEEL que "encaminhe ao TCU a avaliação dos impactos no índice de reajuste tarifário (IRT) da aplicação da metodologia de valoração das compras de curto prazo pelo Valor Normativo, nos termos da Resolução Aneel nº 233/99, a qual, comparativamente com o critério de valoração das compras de energia de curto prazo pelo preço efetivamente praticado limitado pelo Valor Normativo; provoca elevação da tarifa pela incidência do fator X em uma parcela menor; além disso, não permite que nos reajustes tarifários a tarifa se ajuste em razão das mudanças de preços das aquisições de curto prazo, permitindo que se instale desequilíbrios entre esses custos e a tarifa;"

14. Tendo tomado conhecimento desta proposta, a ANEEL encaminhou em 17/03/2004, o Ofício n° 197/2004-DR/ANEEL, no qual menciona que "objetivando prestar os esclarecimentos determinados e subsidiar a análise da questão abordada no despacho supra mencionado, encaminhamos, em anexo, planilhas de cálculo do Índice de Reajuste Tarifário – IRT contemplando exemplos específicos de alternativas para aquisição de energia elétrica no curto prazo utilizando-se os seguintes preços: a) compras valoradas pelo Valor Normativo de Curto Prazo – VNC; b) compras valoradas pelo preço médio de aquisição no Mercado Atacadista de Energia – MAE estimado em R$ 18,00/MWh e c) compras valoradas pelo preço simbólico de R$1,00 /MWh."

15. Conclui a ANEEL que "considerando os resultados obtidos com as simulações apresentadas em anexo, fica comprovado que o procedimento adotado pela ANEEL nos reajustes tarifários anuais não provoca o citado desequilíbrio."

16. Considerando que o analista-instrutor responsável pela detalhada avaliação da denúncia aposentou-se em 19/12/2003, apresento, a seguir, análise dos dados fornecidos pela ANEEL.

17. Busca-se analisar o eventual prejuízo que a metodologia adotada pela ANEEL traria aos consumidores nos reajustes tarifários em que o fator X adotado fosse diferente de zero.

18. Inicialmente, cabe registrar que, nos reajustes tarifários, os custos das empresas são divididos em duas parcelas: custos não gerenciáveis (Parcela A) e custos gerenciáveis (Parcela B). Os acréscimos de custos não gerenciáveis verificados entre as datas de reajustes são integralmente repassados para a tarifa na data do reajuste anual. Já os acréscimos nos custos gerenciáveis (Parcela B) a serem repassados para a tarifa são estimados por meio da aplicação do IGP-M deduzido do citado Fator X.

19. Ocorre que a definição da base dos custos gerenciáveis (Parcela B) a partir do qual serão aplicados os citados índices (IGP-M e Fator X) não é feita utilizando-se os custos efetivamente praticados pela concessionária, mas sim calculados por diferença entre a receita auferida pela concessionária nos doze meses anteriores ao reajuste e os custos não gerenciáveis efetivamente praticados na data do reajuste anterior. Ou seja, variações na forma de apuração da Parcela A afetam a Parcela B. Esse fato ocasionou a dúvida suscitada pelo analista. Com a nova metodologia, ao definir a Parcela A, a ANEEL vem utilizando o VNC que pode ser maior que o preço praticado no MAE; nessa situação, a Parcela A seria maior que a obtida caso fosse utilizado o preço MAE. Então, a adoção da metodologia definida pela ANEEL redundaria em uma Parcela A "inflada" e, consequentemente ,uma Parcela B "depreciada", visto que, conforme mencionado, essa última é calculada pela diferença entre a receita auferida e a Parcela A.

20. Assim, no entender do analista, o consumidor poderia ser prejudicado, uma vez que o Fator X, que reduz o índice de reajuste, seria aplicado sobre uma base menor. A ANEEL apresentou três hipóteses buscando mostrar que, mesmo com a incidência do Fator X sobre uma base menor, o consumidor não é prejudicado com a metodologia utilizada pela agência.

21.As planilhas de cálculo encaminhadas pela ANEEL apresentam as seguintes hipóteses:

Hipótese 1) compras valoradas pelo VNC (metodologia adotada pela ANEEL)

Hipótese 2) compras valoradas pelo preço médio praticado atualmente pelo MAE

Hipótese 3) compras valoradas por um preço excessivamente baixo (1 R$/MWh).

22.*O quadro, mostrado a seguir, resume as informações encaminhadas pela ANEEL.*

Milhares de R$

	Hipótese 1	*Hipótese 2*	*Hipótese 3*
Receita nos 12 meses anteriores ao reajuste (1)	*1.357.302*	*1.357.302*	*1.357.302*
Parcela A inicial (2)	*721.559*	*711.320*	*711.320*
Parcela B inicial (3)=(1)-(2)	*635.743*	*645.982*	*645.982*
Parcela A final (4)	*930.979*	*921.902*	*920.202*
Parcela B final (5)= (3)(IGPM-X)*	*671.790*	*682.609*	*682.609*
Índice de Reajuste Tarifário ((4)+(5))/(1)	*18,08%*	*18,21%*	*18,09 %*

23.As simulações mostram, como era de se esperar, que a Parcela A inicial calculada em consonância com a metodologia da ANEEL (Hipótese 1) resulta em um valor maior que nas demais hipóteses e, consequentemente, implica em uma Parcela B inicial menor, o que seria, no entendimento já apresentado, prejudicial ao consumidor, uma vez que o benefício do Fator X incidiria sobre uma parcela menor.

24. Ocorre que as simulações permitem verificar que esse efeito deletério é compensado por outra questão. Utilizando-se a metodologia da ANEEL, a Parcela A resulta maior que nas demais hipóteses. Assim, o acréscimo de custos nesta parcela, verificado entre os reajustes, é proporcionalmente menor quando divido pelo total de custos da Parcela A do que o obtido nas demais hipóteses. Desse modo, na metodologia adotada pela ANEEL, o menor impacto do aumento da Parcela A faz com que o índice final de reajuste para o consumidor seja inferior até mesmo ao obtido com a hipótese 3 no qual o preço do MAE é muito baixo.

25. Assim, considero que as justificativas apresentadas pela ANEEL são suficientes para elidir as dúvidas suscitadas na instrução de fls. 192/198 quanto aos possíveis prejuízos causadas pela incidência do Fator X sobre uma base menor durante os reajustes tarifários. Com isso, entendo ser desnecessária proposta no sentido de o TCU determinar à ANEEL que volte a analisar a questão.

26. Quanto aos demais pontos objeto de proposta de determinação na supra citada instrução, a ANEEL não se manifestou. Desse modo, entendo que permanecem pertinentes as propostas ali alvitradas.

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos à consideração do Exmo. Sr. Ministro Ubiratan Aguiar mantendo a proposta de encaminhamento formulada pelo analista às fls. 198, exceto em relação ao item II, a) e acrescentando proposição no sentido de ser levantada a chancela de sigiloso aposta aos autos."

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, cabe destacar que um dos aspectos enfocados na denúncia originalmente encaminhada ao Tribunal, acerca dos possíveis prejuízos decorrentes da liquidação das operações de compra e venda de energia no MAE, foi objeto de análise no TC nº 018.482/2002-4. Nestes autos, estão sendo discutidos dois outros pontos trazidos pelo denunciante, quais sejam:

a) adoção de critério de reajuste de tarifas danoso aos consumidores de energia elétrica, violando o princípio da modicidade de tarifas, uma vez que não estariam sendo incorporados, às receitas das empresas distribuidoras de energia elétrica, os valores obtidos por essas empresas em razão da venda de energia excedente no âmbito do MAE;

b) as informações referentes à liquidação das operações de compra e venda de energia no MAE estariam tendo tratamento sigiloso, violando o princípio da publicidade.

2.Cabe registrar, inicialmente, que o Mercado Atacadista de Energia foi substituído pela Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), por meio da MP nº 144/2003, convertida na Lei nº 10.848/2004 (arts. 4º e 5º). Neste voto, entretanto, a referência será feita sempre ao MAE, entidade no âmbito da qual se fazia a comercialização de energia à época dos fatos denunciados.

3.Em relação ao primeiro aspecto, conforme análise feita pela Sefid, ficou evidenciado que o critério adotado não provoca necessariamente um aumento do percentual de reajuste das tarifas. A fórmula utilizada para o cálculo do percentual de reajuste é a seguinte, conforme consta dos contratos de concessão de serviço público (exemplo à fl. 86, v.p):

$$IRT = \frac{VPA_1 + VPB_0 \times (IVI\ ?\ X)}{RA_0}$$

4.Relevantes para a análise que se deseja fazer são as parcelas VPA_1, VPB_0 e RA_0, que consistem no seguinte:

VPA_1 – parcela da receita correspondente aos chamados custos não gerenciáveis (que independem do concessionário), dentre os quais se situa o custo da compra de energia elétrica para revenda, considerando-se as condições vigentes na data do reajuste em processamento.

VPB_0 – parcela da receita correspondente aos chamados custos gerenciáveis, considerando-se as condições vigentes doze meses antes da data do reajuste, a denominada 'data de referência anterior'.

RA_0 – receita anual da empresa, considerando-se as tarifas praticadas na 'data de referência anterior'.

5.O possível prejuízo aos consumidores, segundo alega o denunciante, decorre do fato do concessionário, quando compra energia elétrica no MAE, poder incluir esse custo no VPA_1, aumentando o numerador da fração acima explicitada e, em conseqüência, o índice de reajuste tarifário – IRT. Por outro lado, quando ele vende energia no MAE, auferindo receitas portanto, esse montante não é incorporado à receita da empresa, o que aumentaria o denominador da fração, reduzindo o IRT. Assim, as concessionárias apenas ganhariam com as operações no MAE, aumentando o reajuste das tarifas, em detrimento dos consumidores.

6.Conforme bem assinalou a Unidade Técnica, a incorporação de eventuais receitas oriundas de venda de energia no MAE não provoca, necessariamente, a redução do IRT e, consequentemente, do valor das tarifas. Isso porque a parcela VPB_0, presente no numerador, também é função de RA_0, já que $RA_0=VPB_0 + VPA_0$. Portanto, substituindo VPB_0 na fórmula de reajuste tarifário, temos:

$$IRT = \frac{VPA_1 + (RA_0 - VPA_0) \times (IVI - X)}{RA_0}$$

7.Rearrumando a expressão:

$$IRT = (IVI - X) + \frac{VPA_1 - [VPA_0 \times (IVI - X)]}{RA_0}$$

8.Observa-se, portanto, que o aumento de RA_0 não implica obrigatoriamente um aumento do IRT. Há, na realidade, duas possibilidades:

-se $VPA_1 > VPA_0 \times (IVI - X)$, um aumento de RA_0 implica em redução do IRT;

-se $VPA_1 < VPA_0 \times VI - X)$, um aumento de RA_0 implica em aumento do IRT.

9.Há ainda outro aspecto a ser considerado, também adequadamente abordado pela Sefid. A venda de energia elétrica no MAE só gera aumento de receitas para a concessionária se os preços de venda no MAE forem superiores aos preços de comercialização de energia fora do mercado atacadista. E conforme demonstrado pela Unidade Técnica, na prática isso não ocorre sempre. De janeiro de 2001 a março de 2002, período totalmente atípico, em função da grave crise energética que passou o país, as empresas que venderam energia no MAE tiveram lucro, enquanto que, depois disso, a situação se inverteu e a operação passou a gerar prejuízo (fls. 169/170, v.p).

10.Por outro lado, sob a ótica das empresas que compram energia no MAE, o custo de aquisição da energia é repassado à parcela VPA_1, aumentando o IRT. Entretanto, esse repasse não é total, está limitado pelo chamado valor normativo, definido pela própria Aneel e que incorpora apenas a variação do IGP-M. Assim, numa situação como a de 2001, de preços elevados de energia no MAE, o repasse desse custo adicional às tarifas não é integral, o que geraria um aumento exacerbado do índice de reajuste tarifário, mas limitado ao valor normativo. Aliás, não correspondente à realidade a afirmação do denunciante de que a limitação dos repasses ao valor normativo teria cessado em 01/06/2001. Conforme assinalado pela Sefid, a Aneel editou diversas resoluções tratando do assunto, mas o procedimento sempre existiu, estando respaldado atualmente pela Resolução nº 248/2002.

11.Em razão do exposto, considero que o discutido critério adotado pela Aneel, para estabelecer o percentual de reajuste das tarifas, não traz o prejuízo aventado pelo denunciante.

12.Apesar de não ter sido objeto da denúncia, o ACE da Sefid que realizou a inspeção detectou um possível equívoco no cálculo do custo da energia, a ser incorporado no valor da parcela VPA_1, e que impacta o valor do IRT. O art. 10, §2º da Lei nº 9.648/98 prevê que a Aneel deve estabelecer critérios que limitem eventuais repasses do custo da compra de energia elétrica para as tarifas de fornecimento de energia. Esse limite é o valor normativo, mencionado no item 10 acima. Entendeu o Analista que este só deveria ser aplicado quando o preço de aquisição da energia fosse superior ao próprio valor normativo. Se o preço de aquisição fosse inferior, o valor a ser repassado ao custo da energia deveria ser o próprio preço de aquisição, de forma a refletir o custo real incorrido pela empresa.

13.A fórmula para cálculo do custo da energia é a seguinte, conforme estabelece o art. 2º da Resolução/Aneel nº 248/2002:

$$CE = (MCI \times PCI) + TCI + (? MCE_j \times PCE_j) + (? MCR_j \times PCR_j) + (MCP \times VNC) + TCE$$

14.Esse custo de energia é repassado para a parcela VPA_1. Considerou o ACE que a adoção do VNC, mesmo quando o preço da energia fosse inferior a ele, acabaria implicando em aumento do valor do CE e, em conseqüência, do VPA_1 e do índice de reajuste, conforme fórmula apresentada no item 6 acima, trazendo um maior ônus aos consumidores.

15.Os elementos apresentados pela Aneel demonstraram que esse prejuízo, na realidade, não ocorre, conforme análise feita pelo Diretor da 1ª D.T da Sefid. Simulou-se, inclusive, uma situação extrema em que o preço da energia adquirida era extremamente baixo, muito inferior ao VNC, portanto (1R$/MWh). O índice de reajuste apurado foi praticamente igual ao que se obteria pela aplicação da metodologia adotada pela Aneel (fl. 218/220, v.4).

16.Isso ocorre pela forma de cálculo do IRT, conforme assinala a Unidade Técnica. Como registrado nos itens 3 a 6 deste voto, o IRT incorpora os custos não gerenciáveis (parcela A) e os custos gerenciáveis (parcela B). O cálculo do acréscimo da parcela B é feito, não em função dos custos efetivamente incorridos pelas empresas, mas pela diferença entre a receita auferida e os custos não gerenciáveis, conforme assinalado no item 6 acima. Assim, quando a parcela A aumenta, a parcela B diminui, conforme fica evidenciado nas simulações feitas pela Aneel e apresentadas de forma esquemática no quadro de fl. 219, v.4.

17.Tendo sido desconfigurado o eventual prejuízo causado pela metodologia de cálculo adotada pela Aneel, não há que se fazer qualquer determinação em relação a essa questão.

18.O outro aspecto abordado na denúncia diz respeito à falta de publicidade adequada em relação às informações sobre a liquidação das operações de compra e venda de energia elétrica no Mercado Atacadista de Energia e àquelas relativas ao cálculo do índice de reajuste tarifário. Concordo, mais uma vez, com a análise levada a efeito pela Unidade Técnica. Os serviços de energia elétrica são serviços públicos, e como tal, devem atender aos interesses da coletividade. Apesar de prestados por particular, eles o são por concessão do Poder Público. Deve-se observar, em conseqüência, o princípio da publicidade. As informações que ora se discutem influem diretamente no preço das tarifas que os usuários deverão suportar. Evidente, por conseguinte, o interesse dos usuários em relação a elas.

19.Alguns dispositivos da própria Lei nº 8.987/95, que dispõe sobre o regime de concessão da prestação de serviços públicos, explicitam a incidência do princípio da publicidade em relação a tais serviços e a prerrogativa dos usuários do serviço de terem acesso às informações relativas à sua prestação (grifos meus):

*"**Art. 7º** Sem prejuízo do disposto na Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990, são direitos e obrigações dos usuários:*

I - ...;

II - receber do poder concedente e da concessionária informações para a defesa de interesses individuais ou coletivos;"

*"**Art. 14**. Toda concessão de serviço público, precedida ou não da execução de obra pública, será objeto de prévia licitação, nos termos da legislação própria e com observância dos princípios da legalidade, moralidade, publicidade, igualdade, do julgamento por critérios objetivos e da vinculação ao instrumento convocatório."*

"Art. 31. Incumbe à concessionária:

I - ...

II -...

III - prestar contas da gestão do serviço ao poder concedente e aos usuários, nos termos definidos no contrato"

20.A Aneel não nega que se deva dar publicidade a tais informações e assevera que isso está sendo feito. No entanto, conforme registra o ACE da Sefid, algumas informações relevantes ainda não estão plenamente acessíveis para a sociedade. Pertinentes, nesse sentido, as determinações propostas pela Unidade Técnica, no sentido de ampliar essa publicidade.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 14 de abril de 2004.

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

ACÓRDÃO Nº 438/2004 -TCU - Plenário

1. Processo TC-018.621/2002-0 (Sigiloso) (com 04 volumes)
2. Grupo: I - Classe: VII - Denúncia
3. Interessado: Identidade Preservada (art. 55 da Lei nº 8.443/92)
4. Entidade: Agência Nacional de Energia Elétrica- Aneel
5. Relator: MINISTRO UBIRATAN AGUIAR
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Sefid
8. Advogado constituído nos autos: não houve
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de denúncia versando sobre possíveis irregularidades em procedimentos adotados pela Aneel, relacionados ao reajuste das tarifas de energia elétrica.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2 determinar à Aneel, com fundamento no art. 43, inciso I da Lei nº 8.443/92, que:

9.2.1 dê ampla publicidade, se possível utilizando o sítio da entidade na Internet, aos relatórios que fundamentam os reajustes tarifários;

9.2.2 considerando o impacto da comercialização da energia nas tarifas finais dos consumidores de energia elétrica, divulgue, de forma discriminada por concessionária de serviço público de distribuição de energia elétrica, os quantitativos transacionados com a indicação da outra parte contratada, no âmbito do Mercado Atacadista de Energia (MAE) e de sua sucessora, a Câmara de Comercialização de Energia Elétrica (CCEE), instituída pelo art. 4º da Lei nº 10.848/2004.

9.2.3 informe ao Tribunal, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir da ciência da presente deliberação, acerca das providências adotadas para dar cumprimento às determinações acima.

9.3 levantar a chancela de sigilo que recai sobre estes autos, mantendo o sigilo quanto à identidade do autor da denúncia, nos termos do §1º do art. 55 da Lei nº 8.443/92.

9.4. dar ciência do presente Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao denunciante.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário (Sessão Extraordinária de Caráter Reservado)
Ata nº 12/2004 – Plenário (Sessão Ordinária)
11. Data da Sessão: 14/4/2004
12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar (Relator), os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti.
12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

UBIRATAN AGUIAR
Ministro-Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO

Procurador-Geral

GRUPO I – CLASSE VII – PLENÁRIO SIGILOSO

TC–021.909/2003-1
Natureza: Denúncia
Unidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa
Responsável: Flávia Skrobott Grosso (CPF não identificado)
Interessado: Identidade Preservada
Advogado constituído nos autos: não há

Sumário: Denúncia. Descumprimento de cláusula da convenção coletiva de trabalho. Diligências. Conhecimento. Procedência. Falhas já sanadas. Determinações. Arquivamento dos autos.

RELATÓRIO

Adoto, como Relatório, a instrução lançada nos autos pela Assessoria da Secex/AM (fls. 27 e 28):

"Trata-se de denúncia formulada pelo Sindicato dos Empregados em Segurança, Vigilância e Transporte de Valores e Similares do Estado do Amazonas, por meio da qual comunica a esta Corte que a Empresa Marshal – Vigilância e Segurança Ltda. não estaria cumprindo o Contrato celebrado com a Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa.

2O Sindicato informou que a Empresa, em sua planilha de preços, previu como custo o valor de R$ 4,40, referente a ticket alimentação, conforme Cláusula 14ª da Convenção Coletiva de Trabalho – 2003/2004. No entanto, ao contrário, a Empresa estaria fornecendo a alimentação sob a forma de marmita, de péssima qualidade.

3.Preliminarmente, o Exmo. Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti determinou a esta Unidade que efetuasse diligência à Suframa, a fim de obter informações acerca do cumprimento ou não da referida Cláusula n.º 14, bem como sobre eventuais medidas adotadas em razão do possível descumprimento (fls. 23).

4.Assim, enviou-se à Autarquia o Ofício Diligência/SECEX/AM n.º 558/2003 (fls. 24), cujo atendimento foi efetuado por intermédio do Ofício n.º 8996/2003-GAB.SUP (fls. 25/6). O gestor, em síntese, esclareceu que:

a.celebrou o Contrato n.º 44/2002 com a Empresa Marshal – Vigilância e Segurança Ltda.;

b.a exigência contida na Cláusula 14ª da Convenção de Trabalho passou a vigorar em abril/2003, não tendo chegado previamente ao conhecimento da Autarquia;

c.em que pese o estabelecido naquele Acordo Trabalhista, vinha aceitando a substituição do ticket alimentação pela marmita, pois evitaria o desvirtuamento do benefício trabalhista com a utilização do ticket para fim diverso, e estaria garantida a alimentação dos vigilantes; e

d.após a diligência desta Secretaria, adotou as medidas necessárias para corrigir a falha, passando a exigir da Empresa o fornecimento do ticket alimentação em substituição às marmitas.

5.Ante o exposto, considerando não ter havido completo descumprimento ao acordado, vez que a alimentação foi fornecida; considerando, ainda, que a Autarquia já adotou as medidas necessárias para corrigir o problema, sugerimos o encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmo. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, nos termos do art. 66 da Resolução TCU n.º 136/2000, propondo:

a.conhecer da denúncia, por preencher os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 53 da Lei n.º 8.443/92, para, no mérito, considerá-la procedente;

b.determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa que observe rigorosamente as convenções de trabalho das categorias profissionais que prestam serviços sob a forma terceirizada, exigindo das empresas contratadas o fiel cumprimentos àqueles acordos;

c.determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que informe, nas contas da Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa, exercício 2003:

c.1se as medidas adotadas pela Autarquia para o cumprimento do Contrato n.º 44/2002, celebrado com a Empresa Marshal – Vigilância e Segurança Ltda., especialmente quanto às cláusulas da Convenção Coletiva de Trabalho – 2003/2004, foram suficientes; e

c.2se, na fiscalização dos demais contratos terceirizados, a Entidade está exigindo das empresas o cumprimento dos acordos trabalhistas de cada uma das categorias profissionais.

d.encaminhar ao denunciante cópia da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e voto que a fundamentarem; e

e.arquivar o presente processo".

2.A Srª. Secretária de Controle Externo da Secex/AM manifestou-se de acordo com essas propostas (fls. 173, vol. 1).

3.O Ministério Público não atuou nos autos.

É o Relatório.

VOTO

A Denúncia preenche os requisitos estabelecidos pela Lei nº 8.443/92 e pelo Regimento Interno desta Corte, pelo que deve ser conhecida.

2.Quanto ao mérito, e conforme relatado, as informações encaminhadas pela Suframa comprovaram os fatos relatados pela denúncia, pelo que deve ser considerada procedente.

3.Não obstante, é necessário observar que não se tratou de descumprimento integral de cláusula constante da convenção coletiva, mas sim de cumprimento por forma diversa da pactuada. Além disso, assim que recebida a notificação desta Corte, a Suframa adotou medidas no sentido de que a sistemática então em operação (fornecimento de marmitas aos trabalhadores) fosse imediatamente substituída pela inicialmente prevista (concessão de "ticket" alimentação).

4.Considerando esses fatos, entendo que as determinações propostas pela Unidade Técnica, com adequações no texto, são suficientes a prevenir eventuais e futuros incidentes do gênero.

Pelo exposto, e acolhendo as propostas oferecidas pela Unidade Técnica, VOTO por que o Tribunal adote a decisão que ora submeto à deliberação deste Plenário.

Sala das Sessões, em 14 de abril de 2004.

Augusto Sherman Cavalcanti
Relator

ACÓRDÃO Nº 439/2004 – TCU – PLENÁRIO

1. Processo: TC–021.909/2003-1.
2. Grupo: I – Classe de Assunto: VII – Denúncia.
3. Partes:
3.1. Responsável:Flávia Skrobott Grosso (CPF não identificado).
3.2. Interessado: Identidade Preservada.
4. Unidade: Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia – Suframa.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/AM.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Denúncia, por meio da qual foi noticiado o descumprimento de cláusula constante de convenção coletiva de trabalho por empresas de segurança e vigilância contratadas pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – Suframa.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, pelas razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente denúncia para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. determinar à Superintendência da Zona Franca de Manaus – Suframa que observe rigorosamente as convenções de trabalho das categorias profissionais que prestam serviços sob a forma tercerizada, exigindo das empresas contratadas o fiel cumprimento àqueles acordos;

9.3. determinar à Secretaria Federal de Controle Interno que informe, nas próximas contas da Suframa, acerca da adoção de medidas por essa Entidade no sentido de fiscalizar o cumprimento dos acordos e convenções trabalhistas pelas empresas por ela contratadas;

9.4. encaminhar ao denunciante cópia desta decisão;

9.5. levantar o sigilo quanto à matéria tratada nesta denúncia;

9.6. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 12/2004 – Plenário (Sessão Extraordinária de Caráter Reservado)
Ata nº 12/2004 – Plenário (Sessão Ordinária)

11. Data da Sessão: 14/4/2004

12. Especificação do quórum:

12.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (Presidente), Marcos Vinicios Vilaça, Humberto Guimarães Souto, Adylson Motta, Walton Alencar Rodrigues, Guilherme Palmeira, Ubiratan Aguiar, os Ministros-Substitutos Lincoln Magalhães da Rocha e Augusto Sherman Cavalcanti (Relator).

12.2. Auditor presente: Marcos Bemquerer Costa

VALMIR CAMPELO
Presidente

AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI
Relator

Fui presente:

LUCAS ROCHA FURTADO
Procurador-Geral